



**JAVNA AGENCIJA REPUBLIKE SLOVENIJE
ZA VARSTVO KONKURENCE**

Dunajska cesta 58, 1000 Ljubljana

T: 01 478 35 97

F: 01 478 36 08

E: gp.avk@gov.si

www.varstvo-konkurence.si

REPUBLIKA SLOVENIJA
SI-PASS

Podpisnik: Andrej Matvoz
Izdajatelj: SI-PASS-CA
Št. potrdila: 6c86fdd00000005752a9e3
Potrdilo veljavno od: 25.08.2021 do 25.08.2026
Čas podpisa: 17:18 03.01.2024

Številka: 3061-3/2023-267

Datum: 3. 1. 2024

Javna agencija Republike Slovenije za varstvo konkurence, Dunajska cesta 58, 1000 Ljubljana (v nadaljevanju: Agencija), izdaja v senatu, ki ga sestavljajo Andrej Matvoz kot predsednik senata ter ob sodelovanju mag. Karle Pinter, Istoka Prodan, mag. Rene Redžič in mag. Mirjane Rozman kot članov senata, na podlagi 12. in 32. člena Zakona o preprečevanju omejevanja konkurence¹ (v nadaljevanju: ZPOMK-2), v zadevi presoje koncentracije pridobitve kontrole podjetja SALUS, Veletrgovina, d.o.o., Litostrojska cesta 46a, 1000 Ljubljana (v nadaljevanju: Salus), ki ga po pooblastilu zastopajo Odvetniška pisarna Schönherr – podružnica v Sloveniji, Odvetniška družba Brežan, o.p., d.o.o., in odvetnik Matej Črnilec, vsi na naslovu Tomšičeva ulica 3, 1000 Ljubljana, nad podjetjem FARMADENT d.o.o., Minařikova ulica 6, 2000 Maribor (v nadaljevanju: Farmadent), in nad podjetjem NENSI d.o.o., Cesta na Brdo 100, 1000 Ljubljana (v nadaljevanju: Nensi), na nejavni seji dne 3. 1. 2024 naslednjo

ODLOČBO

1. Javna agencija Republike Slovenije za varstvo konkurence koncentraciji pridobitve kontrole podjetja SALUS, Veletrgovina, d.o.o., Litostrojska cesta 46a, 1000 Ljubljana, nad podjetjem FARMADENT d.o.o., Minařikova ulica 6, 2000 Maribor, in podjetjem NENSI d.o.o., Cesta na Brdo 100, 1000 Ljubljana, ne nasprotuje. Koncentracija je skladna s pravili konkurence.
2. Med postopkom niso nastali posebni stroški.

Obrazložitev

I. PRIGLASITEV, POSTOPEK IN UDELEŽENCI

I.1 Priglasitev

1. Agencija je dne 6. 2. 2023² prejela priglasitev koncentracije pridobitve kontrole podjetja Salus nad podjetjem Farmadent. Priglasitelj koncentracije je podjetje Salus. Agencija je ugotovila, da bo podjetje Salus z nakupom vseh poslovnih deležev podjetja Farmadent pridobilo kontrolo tudi v podjetju Nensi, v katerem ima podjetje Farmadent v lasti 20 % poslovni delež, podjetje Salus pa dva poslovna deleža v skupini višini 35 % (poslovni delež v višini 30 % in poslovni delež v višini 5 %).
2. Priglasitelj je predložil Pogodbo o prodaji in nakupu poslovnih deležev v družbi FARMADENT trgovina, proizvodnja in storitve d.o.o. z dne 5. 1. 2023, ki so jo sklenili Občina Starše, Mestna občina Maribor, Občina Duplek, Občina Hoče – Slivnica, Občina Miklavž na Dravskem polju in

¹ Uradni list RS, št. 130/22.

² Iz prejemne štampljke je razvidno, da je Agencija priglasitev prejela 9. 2. 2023. Skladno z določbo drugega odstavka 68. člena Zakona o splošnem upravnem postopku – ZUP, Uradni list RS, št. 24/06-UPB, 105/06-ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10 in 82/13, se za dan, ko je organ prejel vlogo, šteje dan oddaje na pošto, če se vloga pošlje priporočeno po pošti.

Občina Rače – Fram kot prodajalci in družba SALUS, Veletrgovina, d.o.o., kot kupec (v nadaljevanju: Pogodba o prodaji). Predmet navedene pogodbe je nakup poslovnih deležev, ki bo ustrezal 100 % osnovnega kapitala družbe Farmadent³.

3. V skladu s prvim odstavkom 67. člena ZPOmK-2, ki se uporablja od 26. 1. 2023 dalje, 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 na dan prvega od teh dogodkov. Enako je pred datumom 26. 1. 2023 določal prvi odstavek 43. člena ZPOmK-1. Agencija je ugotovila, da je bila javna ponudba podjetja Salus za nakup poslovnih deležev družbe Farmadent objavljena že dne 24. 6. 2022⁴ na spletni strani Ljubljanske borze SEONET.
4. Skladno z določili Zakona o upravnih taksah⁵ (v nadaljevanju: ZUT) je bila plačana upravna taksa po tarifni številki 48 v znesku 2.000 EUR⁶.

1.2 Udeleženci koncentracije

5. Priglasitelj je del Skupine Salus, ki jo sestavlja 11 družb, in sicer: a) v Sloveniji: SALUS, Ljubljana, d.d., ki predstavlja obvladujočo družbo, Salus, CARSO pharm, SANOLABOR, d.d., in MediSal⁷, b) v tujini ima Skupina Salus svoje družbe CARSO pharm na Hrvaškem, v Srbiji, Severni Makedoniji, Črni Gori in Baltskih državah, ter SANOL S v Srbiji in SANOL H na Hrvaškem⁸. Na trgu Republike Slovenije delujeta še pridruženi družbi: NENSI d.o.o. (dejavnost obdelave podatkov in s tem povezane dejavnosti) in ASW d.o.o. (računalniško programiranje). Skupina Salus glavnino prihodkov ustvari preko odvisnih družb, in sicer preko priglasitelja in podjetja SANOLABOR d.d. (v nadaljevanju: Sanolabor). Skupina Salus je dejavna predvsem na področju trgovine na debelo (Salus in Sanolabor) in na drobno (Sanolabor) z zdravili, farmacevtskimi izdelki, medicinskimi pripomočki, medicinsko opremo in materialom. Družbe v Skupini Salus nudijo tudi storitve skladiščenja, regulatorne, farmakovigilancijske storitve, farmacevtski marketing in promocijo, farmakoeconomiko. Podjetje Salus je dejaven predvsem na področju veleprodaje zdravil v humani in veterinarski medicini, na področju veleprodaje medicinskih pripomočkov in veleprodaje ostalih izdelkov (prehranska dopolnila, kozmetični izdelki, hrana itd.).⁹
6. Prevzeto podjetje Farmadent je dejavno predvsem na področju veleprodaje zdravil v humani medicini. Poleg tega se ukvarja s prodajo zdravil v veterinarski medicini, s prodajo medicinskih pripomočkov in ostalih izdelkov (prehranska dopolnila, kozmetični izdelki, hrana itd.). Glavne stranke so lekarne in zdravstvene ustanove.¹⁰ Skupino Farmadent predstavljata FARMADENT d.o.o. kot matična oziroma obvladujoča družba in GOPHARM d.o.o. kot odvisna družba v 100 % lasti obvladujoče družbe.¹¹
7. Podjetje Nensi vodi bazo podatkov o izdelkih NENSI (baza NENSI), ki se uporabljajo v okviru lekarniške in širše zdravstvene dejavnosti v Sloveniji z uporabo nacionalne enotne šifre vsakega izdelka, s katerim se na slovenskem trgu oskrbujejo lekarne, zdravstveni domovi, bolnišnice in sorodne dejavnosti. Izdelki so označeni s 7-mestno numerično šifro, kratkim

³ Razvidno iz členov 2 (Uvodne ugotovitve) in 3 (Prodaja, nakup in prenos poslovnih deležev) Pogodbe o prodaji. Priloga dokumenta št. 3061-3/2023-1.

⁴ Glej objavo na spletni strani Ljubljanske borze SEONET z dne 24. 6. 2022, dostopno dne 20. 2. 2023 na https://seonet.ljse.si/?doc=LATEST_PUBLIC_ANNOUNCEMENTS&doc_id=86068.

⁵ Uradni list RS, št. 106/10-UPB5, 14/15-ZUUJFO, 84/15-ZZelP-J, 32/16, 30/18-ZKZaš in 189/20-ZFRO.

⁶ Plačilo 2. 2. 2023.

⁷ Družba MediSal d.o.o. je bila dne 17. 2. 2023 izbrisana iz sodnega registra na podlagi pravnomočnega sklepa o pogojih za izbris iz sodnega registra na podlagi prenehanja po skrajšanem postopku Okrožnega sodišča v Ljubljani, opr. št. Srg 2023/2467 z dne 20. 1. 2023, ki je postal pravnomočen dne 7. 2. 2023.

⁸ Spletna stran podjetja SALUS, Ljubljana, d.d., <https://www.salus.si/skupina-salus/o-skupini-salus/>, vpogled 17. 4. 2023.

⁹ Priglasitev, dokument št. 3061-3/2023-1, str. 6.

¹⁰ Priglasitev, dokument št. 3061-3/2023-1, str. 8.

¹¹ Konsolidirano letno poročilo Skupine Farmadent za leto 2021, str. 9.

nazivom, oznako enote mere in oznako proizvajalca.¹² Družbeniki podjetja Nensi so: Farmadent (20 % poslovni delež), Salus (30 % in 5 % poslovni delež), Kemofarmacija d.d. (35 % poslovni delež) in Orka Informatika d.o.o. (10 % poslovni delež).¹³

8. Priglasitelj navaja, da s predmetno koncentracijo zasleduje razvojno strategijo, s katero želi utrditi svojo vlogo enega od vitalnih členov v oskrbi s produkti in storitvami na področju zdravstva na trgih jugovzhodne Evrope. Pri tem zasleduje naslednje cilje: a) optimizacija prodajnega asortimaja in storitev (zagotavljanje celovitejše rešitve za kupce), b) ekonomska optimizacija obstoječih logističnih poti do končnega uporabnika in c) združevanje podpornih poslovnih funkcij z namenom finančne optimizacije.¹⁴

I.3 Opis postopka

9. Agencija je dne 6. 2. 2023¹⁵ prejela priglasitev koncentracije pridobitve kontrole podjetja Salus nad podjetjem Farmadent. Za zastopanje stranke v postopku je bilo predloženo posebno pooblastilo z dne 31. 1. 2023, po katerem stranko zastopajo Odvetniška pisarna Schönherr – podružnica v Sloveniji, Odvetniška družba Brežan, o.p., d.o.o., in odvetnik Matej Črnilec, vsi na naslovu Tomšičeva ulica 3, 1000 Ljubljana, in sicer vsak posamično za samostojno opravo dejanj.¹⁶ Agencija je obvestilo o priglašeni koncentraciji objavila na svoji spletni strani dne 20. 2. 2023¹⁷.
10. 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 podjetij¹⁸ (v nadaljevanju: Uredba). Agencija je na podjetje Salus naslovila več zahtev za dopolnitev priglasitve koncentracije in zahtev za posredovanje podatkov. Priglasitelj je posredoval zahtevana dopolnila, pojasnila in podatke dne 29. 3. 2023¹⁹, 3. 4. 2023²⁰, 11. 4. 2023²¹, 16. 6. 2023²², 20. 6. 2023²³, 2. 8. 2023²⁴, 4. 10. 2023²⁵, 27. 11. 2023²⁶, 13. 12. 2023²⁷ in 22. 12. 2023.²⁸
11. Priglasitelj je posredoval ekonomsko poročilo podjetja [REDACTED] z dne 19. maja 2023 z naslovom: Competitive assessment of the acquisition of Farmadent by Salus, An economic report on behalf of Salus (v nadaljevanju: Analiza [REDACTED])²⁹ Naknadno je posredoval tudi prevod Analize [REDACTED].³⁰
12. Dne 3. 5. 2023 je Agencija na več proizvajalcev zdravil in njihovih zastopnikov naslovila zahtevo za posredovanje podatkov in vprašalnik³¹. Agencija je prejela zahtevane podatke in pojasnila³².

¹² Spletna stran <https://www.nensi.si/si/predstavitev-podjetja> in spletna stran <https://www.nensi.si/si/katalog-artiklov/seznam-izdelkov>.

¹³ Spletna stran AJPes, ePRS, Poslovni register Slovenije.

¹⁴ Dokument št. 3061-3/20230-1, str. 10.

¹⁵ Iz prejemne štampljke je razvidno, da je Agencija priglasitev prejela 9. 2. 2023. Skladno z določbo drugega odstavka 68. člena Zakona o splošnem upravnem postopku – ZUP, Uradni list RS, št. 24/06-UPB, 105/06-ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10 in 82/13, se za dan, ko je organ prejel vlogo, šteje dan oddaje na pošto, če se vloga pošlje priporočeno po pošti.

¹⁶ Dokument št. 3061-3/2023-1.

¹⁷ Dokument št. 3061-3/2023-3.

¹⁸ Uradni list RS, št. 36/09 in 3/14.

¹⁹ Dokument št. 3061-3/2023-14.

²⁰ Dokument št. 3061-3/2023-15.

²¹ Dokument št. 3061-3/2023-17.

²² Dokument št. 3061-3/2023-67.

²³ Dokument št. 3061-3/2023-71.

²⁴ Dokument št. 3061-3/2023-212.

²⁵ Dokument št. 3061-3/2023-245.

²⁶ Dokumenta št. 3061-3/2023-256 in 3061-3/2023-259.

²⁷ Dokument št. 3061-3/2023-264.

²⁸ Dokument št. 3061-3/2023-265.

²⁹ Dokumenta št. 3061-3/2023-42 in št. 3061-3/2023-46.

³⁰ Dokument št. 3061-3/2023-212, Presoja učinkov prevzema družbe Farmadent s strani družbe Salus na konkurenco z dne 19. 5. 2023.

³¹ Dokumenta št. 3061-3/2023-18 in št. 3061-3/2023-19.

13. Dne 21. 6. 2023 je Agencija na bolnišnice v Sloveniji naslovila zahtevo za posredovanje podatkov in vprašalnik³³. Agencija je prejela zahtevane podatke in pojasnila³⁴.
14. Agencija je posredovala zahteve za posredovanje podatkov tudi na javne lekarniške zavode in zasebne lekarne³⁵. Agencija je prejela zahtevane podatke in pojasnila³⁶.
15. Agencija je posredovala zahteve za posredovanje podatkov na organe, organizacije in podjetja, ki razpolagajo s podatki, potrebnimi za odločitev in prejela podatke in informacije od navedenih subjektov: Javna agencija Republike Slovenije za zdravila in medicinske pripomočke (v nadaljevanju: JAZMP)³⁷, Farmadent³⁸, LL Grosist³⁹, Kemofarmacija⁴⁰, Lekarniška zbornica Slovenije (v nadaljevanju: LZS)⁴¹ in Nensi⁴².
16. Stranka je dne 22. 9. 2023 opravila vpogled v spis⁴³. Na podlagi opravljenega vpogleda je Agencija stranki postopka dne 26. 9. 2023 izročila zahtevane kopije dokumentov⁴⁴.
17. Agencija je dne 19. 10. 2023 opravila sestanek s priglasiteljem, na katerem ga je seznanila z dosedanjimi ugotovitvami v postopku in z nadaljnjim postopanjem Agencije⁴⁵.

II. PODREJENOST ZPOmK-2

II.1 Koncentracija

18. Nastanek koncentracije v smislu prvega odstavka 9. člena ZPOmK-2 pomeni tako imenovani pravni pogoj, ki je poleg izpolnjevanja ekonomskega pogoja, določenega v prvem odstavku 66. člena ZPOmK-2, nujni opredelilni element koncentracije. Če sta izpolnjena oba pogoja, nastane obveznost priglasitve in presoje po ZPOmK-2.
19. V obravnavanem primeru je obveznost priglasitve predmetne koncentracije nastala dne 24. 6. 2022, ko je bila objavljena javna ponudba podjetja Salus za nakup poslovnih deležev družbe Farmadent na spletni strani Ljubljanske borze SEONET. Naknadno je podjetje Salus dne 5. 1. 2023 sklenilo Pogodbo o prodaji, na podlagi katere bo Salus postal lastnik 100 %

³² Dokumenti št. 3061-3/2023-35, št. 3061-3/2023-37, št. 3061-3/2023-40, št. 3061-3/2023-41, št. 3061-3/2023-43, št. 3061-3/2023-50, št. 3061-3/2023-51, št. 3061-3/2023-55, št. 3061-3/2023-56, št. 3061-3/2023-57, št. 3061-3/2023-60.

³³ Dokument št. 3061-3/2023-72.

³⁴ Dokumenti št. 3061-3/2023-105, št. 3061-3/2023-111, št. 3061-3/2023-112, št. 3061-3/2023-114, št. 3061-3/2023-123, št. 3061-3/2023-124, št. 3061-3/2023-133, št. 3061-3/2023-137, št. 3061-3/2023-143, št. 3061-3/2023-144, št. 3061-3/2023-150, št. 3061-3/2023-151, št. 3061-3/2023-154, št. 3061-3/2023-155, št. 3061-3/2023-157, št. 3061-3/2023-158, št. 3061-3/2023-163, št. 3061-3/2023-172, št. 3061-3/2023-183, št. 3061-3/2023-207.

³⁵ Dokumenti št. 3061-3/2023-73, št. 3061-3/2023-87, št. 3061-3/2023-161.

³⁶ Dokumenti št. 3061-3/2023-162, št. 3061-3/2023-173, št. 3061-3/2023-176, št. 3061-3/2023-182, št. 3061-3/2023-184, št. 3061-3/2023-185, št. 3061-3/2023-186, št. 3061-3/2023-187, št. 3061-3/2023-188, št. 3061-3/2023-189, št. 3061-3/2023-190, št. 3061-3/2023-191, št. 3061-3/2023-192, št. 3061-3/2023-194, št. 3061-3/2023-195, št. 3061-3/2023-196, št. 3061-3/2023-197, št. 3061-3/2023-198, št. 3061-3/2023-199, št. 3061-3/2023-200, št. 3061-3/2023-201, št. 3061-3/2023-202, št. 3061-3/2023-203, št. 3061-3/2023-204, št. 3061-3/2023-206, št. 3061-3/2023-208, št. 3061-3/2023-209, št. 3061-3/2023-210, št. 3061-3/2023-211, št. 3061-3/2023-213, št. 3061-3/2023-214, št. 3061-3/2023-215, št. 3061-3/2023-216, št. 3061-3/2023-217, št. 3061-3/2023-218, št. 3061-3/2023-219, št. 3061-3/2023-220, št. 3061-3/2023-221, št. 3061-3/2023-222, št. 3061-3/2023-223, št. 3061-3/2023-224, št. 3061-3/2023-225, št. 3061-3/2023-226, št. 3061-3/2023-227, št. 3061-3/2023-228, št. 3061-3/2023-229, št. 3061-3/2023-248, št. 3061-3/2023-249, št. 3061-3/2023-253, št. 3061-3/2023-254, št. 3061-3/2023-255, št. 3061-3/2023-262 in št. 3061-3/2023-263.

³⁷ Dokumenti št. 3061-3/2023-64, št. 3061-3/2023-68, št. 3061-3/2023-232 in št. 3061-3/2023-233.

³⁸ Dokumenti št. 3061-3/2023-81, št. 3061-3/2023-178, št. 3061-3/2023-179, št. 3061-3/2023-234, št. 3061-3/2023-235 in št. 3061-3/2023-255.

³⁹ Dokument št. 3061-3/2023-160.

⁴⁰ Dokumenta št. 3061-3/2023-136 in št. 3061-3/2023-263.

⁴¹ Dokumenta št. 3061-3/2023-69 in št. 3061-3/2023-171.

⁴² Dokument št. 3061-3/2023-262.

⁴³ Dokument št. 3061-3/2023-237.

⁴⁴ Dokument št. 3061-3/2023-242.

⁴⁵ Dokument št. 3061-3/2023-247.

poslovnega deleža v družbi Farmadent⁴⁶, kar podjetju omogoča pridobitev izključne kontrole nad podjetjem Farmadent.

20. Podjetje Salus je lastnik dveh poslovnih deležev v družbi Nensi v skupni višini 35 % (poslovna deleža v višini 30 % in 5 %), s pridobitvijo vseh poslovnih deležev družbe Farmadent pa bo podjetje Salus pridobilo posredno tudi 20 % poslovni delež, ki ga ima Farmadent v družbi Nensi. Glede na določila družbene pogodbe podjetja Nensi⁴⁷ in 510. člen Zakona o gospodarskih družbah – ZGD-1⁴⁸, bo podjetje Salus na podlagi priglašene koncentracije izvajalo odločilni vpliv na strateške poslovne odločitve podjetja Nensi. Navedeno pomeni, da bo podjetje Salus izvajalo izključno kontrolo tudi nad podjetjem Nensi⁴⁹.
21. Takšna pridobitev kontrole nad podjetjema predstavlja koncentracijo, ki jo je v smislu določbe 9. člena ZPOmK-2 treba v primeru doseganja pragov letnega prometa iz 66. člena ZPOmK-2 obvezno prijaviti Agenciji.

II.2 Preseganje pragov po prvem odstavku 66. člena ZPOmK-2

22. Letni promet Skupine Salus v Republiki Sloveniji je za leto 2021⁵⁰ znašal 428.244.980 EUR⁵¹. Letni promet podjetja Farmadent je v Republiki Sloveniji v letu 2021 znašal 86.101.064 EUR⁵². Navedeno pomeni, da je letni promet prevzetega podjetja presegel 1 mio EUR in da 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. S tem je izpolnjen tudi ekonomski pogoj priglasitve koncentracije iz prvega odstavka 66. člena ZPOmK-2.
23. Podrejenost koncentracije določbam ZPOmK-2 in s tem obveznost priglasitve Agenciji nastane, ko sta kumulativno izpolnjena oba pogoja – pravni in ekonomski. V primeru pridobitve kontrole podjetja Salus nad podjetjem Farmadent in podjetjem Nensi sta izpolnjena oba pogoja, zaradi česar je zadevna koncentracija podjetij podrejena določbam ZPOmK-2.

II.3 Pristojnost Agencije

24. Na podlagi tretjega odstavka 21. člena Uredbe Sveta (ES) št. 139/2004 z dne 20. januarja 2004 o nadzoru koncentracij podjetij⁵³ (v nadaljevanju: Uredba ES o združitvah) nobena država članica ne sme uporabiti svojega nacionalnega prava o konkurenci za katero koli koncentracijo z razsežnostmi EU. Dolžnost Agencije⁵⁴ je torej, da za vsako koncentracijo preveri, ali le-ta nima razsežnosti EU.⁵⁵
25. Agencija ugotavlja, da koncentracija nima razsežnosti Skupnosti, ker niso doseženi pragovi iz drugega odstavka 1. člena Uredbe ES o združitvah (vsa udeležena podjetja na svetovnem trgu

⁴⁶ Priglasitev, dokument št. 3061-3/2023-1, str. 10

⁴⁷ Pravice in obveznosti skupščine so opredeljene v 16. členu družbene pogodbe.

⁴⁸ Uradni list RS, št. 65/09 – uradno prečiščeno besedilo, 33/11, 91/11, 32/12, 57/12, 44/13 – odl. US, 82/13, 55/15, 15/17, 22/19 – ZPosS, 158/20 – ZIntPK-C, 18/21, 18/23 – ZDU-10 in 75/23.

⁴⁹ Glej dokument št. 3061-3/2023-264.

⁵⁰ Agencija je v skladu s 170. odstavkom Prečiščenega obvestila Komisije o pravni pristojnosti v okviru Uredbe Sveta (ES) št. 139/2004 o nadzoru koncentracij podjetij (UL EU C95/1 z dne 16. 4. 2008; v nadaljevanju: Obvestilo Komisije), upoštevala podatke, ki se nanašajo na leto pred nastankom koncentracije.

⁵¹ Glej prihodke od prodaje na domačem trgu v konsolidiranem izkazu poslovnega izida za Skupino Salus za leto 2021, str. 109 (prihodki od prodaje blaga v na domačem trgu 423.800.239 EUR povečano za prihodke od prodaje storitev na domačem trgu 4.444.741 EUR).

⁵² Glej prihodke od prodaje na domačem trgu v konsolidiranem izkazu poslovnega izida za Farmadent za leto 2021, str. 29 (prihodki od prodaje storitev na domačem trgu 325.049 EUR povečano za prihodke od prodaje trgovskega blaga na domačem trgu 85.776.015 EUR).

⁵³ UL L 24, 29.1.2004, str. 1–22.

⁵⁴ Dolžnost izhaja tako iz 10. člena načelom lojalnosti iz tretjega odstavka 4. člena Pogodbe o EU (UL C 326, 26.10.2012), kot tudi iz 21. člena Uredba ES o združitvah.

⁵⁵ Glej sodbo Sodišča EU z dne 14. julija 2006 v zadevi Endesa SA proti Komisiji, T-417/05, Zdl. 2006 str. II-2533, točki 99 in 100.

skupno ustvarijo več kot 5.000 mio EUR skupnega prometa), saj je Skupina Salus v letu 2021 ustvarila približno 458 mio EUR prometa na svetovnem trgu, Skupina Farmadent približno 91 mio EUR, podjetje Nensi pa le 292.187,92 EUR. Zaradi istega razloga tudi niso doseženi pragovi iz tretjega odstavka 1. člena Uredbe ES o združitvah (vsa udeležena podjetja na svetovnem trgu skupno ustvarijo več kakor 2.500 mio EUR). Glede na to, da morajo biti pogoji iz Uredbe ES o združitvah 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 S PRAVILI KONKURENCE

III.1 Upoštevni proizvodni oz. storitveni ter geografski trg

26. Podjetje Salus svojim kupcem zagotavlja dobavo zdravil, medicinskih pripomočkov, diagnostičnih izdelkov, farmacevtske ovojnine in druge izdelke za zdravje in dobro počutje⁵⁶. Dejavno je na področju: a) veleprodaje (zdravil, medicinskih pripomočkov, sanitetnega materiala, prehranskih dopolnil, kozmetičnih izdelkov, farmacevtske ovojnine in drugih izdelkov), b) storitev (skladiščenje, sekundarno pakiranje, regulatorne storitve, farmakovigilanca in vigilanca medicinskih pripomočkov, farmakoeconomika, klinične študije, analize farmacevtskega tržišča, programi podpore za paciente, tržno komuniciranje), c) zastopstva in č) maloprodaja medicinskih in ortopedskih pripomočkov, zdravil brez recepta, prehranskih dopolnil ter izdelkov za zdravo življenje v specializiranih prodajalnah Sanolabor.
27. Prodajni program prevzetega podjetja Farmadent obsega veleprodajo zdravil, medicinskih pripomočkov, kozmetike, prehranskih dopolnil, kemikalij ter različnih storitev za kupce in dobavitelje. Osnovno dejavnost predstavljata prodaja in distribucija izdelkov za zdravstvo, poslovnim partnerjem pa nudijo tudi druge storitve⁵⁷.
28. Podjetje Nensi zagotavlja strokovno in kakovostno obdelavo podatkov o izdelkih, ki se uporabljajo v okviru zdravstvene dejavnosti v Sloveniji, z uporabo nacionalne šifre izdelka (baza NENSI).⁵⁸ Uporaba baze NENSI ni obvezna, saj ne obstaja nikakršen mehanizem, ki bi tržne udeležence prisiljeval k uporabi baze. V postopku nakupov in prodaj izdelkov od uvoznikov, veletrgovcev in drugih ponudnikov se izdelki pri vsakem veletrgovcu vodijo pod različno številko oziroma kodo, pri čemer ti imajo izdelki posebno kodo tudi v maloprodaji ter pri proizvajalcih ali uvoznikih. Baze podatkov posameznih subjektov med seboj niso vedno kompatibilne in zato lahko prihaja do administrativnih napak in posledično stroškov za odkrivanje in odpravljanje napak. Baza NENSI predstavlja vmesno stopnjo v verigi, pri kateri dobijo izdelki, ki so predmet transakcije med veletrgovci in trgovci na drobno, enotno šifro, da se zagotovi čim manj napak pri transakcijah ter pospeši in poenostavi postopke izdelave naročil, naročilnic, prevzemnic in posledično računov.⁵⁹ Glede na opisano dejavnost podjetja Nensi je mogoče ugotoviti, da le-ta posluje na trgu vzpostavitve, vzdrževanja in distribucije baz podatkov, ki spada v širši trg obdelave podatkov.
29. 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 štejejo vse tiste koncentracije, v katerih so udeležena podjetja dejavna na različnih stopnjah oskrbne verige.

⁵⁶ Spletna stran podjetja Salus <https://www.salus.si/skupina-salus/o-skupini-salus/>, vpogled 24. 3. 2023.

⁵⁷ Spletna stran podjetja Farmadent <https://www.farmadent.si/identifikacija-podjetja>, vpogled 24. 3. 2023.

⁵⁸ Dokument št. 3061-3/2023-263.

⁵⁹ Dokument št. 3061-3/2023-264.

30. Na podlagi razpoložljivih podatkov Agencija ugotavlja, da se dejavnost podjetja Nensi niti horizontalno niti vertikalno ne prekriva z dejavnostmi podjetij Salus in Farmadent. Prav tako podjetje Nensi ni dejavno na tesno povezanih trgih, na katerih delujeta podjetji Salus in Farmadent. Uporaba sistema nacionalne šifre NENSI pri poslovanju omogoča poenostavitev poslovnih in upravnih procesov, pri čemer baza ne vsebuje podatkov, ki bi se lahko kakorkoli uporabili ali nanašali na cene, popuste, količine ali druge pogoje poslovanja kateregakoli družbenika ali katerekoli tretje osebe.⁶⁰ Novonastalo združeno podjetje s kontrolnim deležem v podjetju Nensi ne bo imelo možnosti vpogleda v podatke, ki bi lahko kakorkoli vplivali na možnost pridobitve občutljivih informacij o konkurentih. Agencija zato meni, da sprememba v kakovosti kontrole v podjetju Nensi ne zbuja pomislekov glede konkurence.
31. Nadalje pa je Agencija ugotovila, da se dejavnosti podjetij Salus in Farmadent horizontalno prekrivajo na naslednjih trgih:
- trg veleprodaje zdravil za uporabo v veterinarski medicini,
 - trg veleprodaje medicinskih pripomočkov,
 - trg veleprodaje ostalih izdelkov,
 - trg veleprodaje zdravil za uporabo v humani medicini:
 - trg veleprodaje zdravil za uporabo v humani medicini bolnišnicam,
 - trg veleprodaje zdravil za uporabo v humani medicini lekarnam (na recept / brez recepta).

III.1.1 Trg veleprodaje zdravil za uporabo v veterinarski medicini

32. Priglasitelj navaja, da so zdravila za uporabo v veterinarski medicini pomembna za živali, imajo pa tudi pomembno vlogo v varovanju javnega zdravja, saj se z njimi prepreči širjenje bolezni z živali na ljudi, hkrati pa je tudi zagotovljeno, da so po pravilni uporabi zdravil živila živalskega izvora varna.⁶¹ Skladno s 3. členom Pravilnika o razvrščanju, predpisovanju in izdajanju zdravil za uporabo v veterinarski medicini (v nadaljevanju: Pravilnik za veterinarska zdravila⁶²) se zdravila glede na način izdajanja razvrščajo na:
- zdravila, ki se lahko izdajajo samo na veterinarski recept v lekarnah ali ob storitvah v veterinarskih organizacijah,
 - zdravila, ki se lahko izdajajo brez veterinarskega recepta v lekarnah, ob storitvi v veterinarskih organizacijah ali v specializiranih prodajalnah.
33. Zdravila, ki se izdajajo ob storitvi v veterinarski organizaciji, se lahko izdajo imetniku živali, če ima ta veterinarska organizacija žival v svoji evidenci oziroma, če veterinarska organizacija pri imetniku živali opravlja zdravstveno varstvo teh živali (3. člen Pravilnika za veterinarska zdravila). ATC klasifikacija zdravil, ki se uporabljajo v veterini, temelji na enakih osnovah kot klasifikacija ATC zdravil za humano uporabo. Splošnemu klasifikacijskemu sistemu ATC so dodane samo tiste ravni, ki so nujne za razvrstitev veterinarskih zdravil.⁶³
34. Kupci naupoštevem trgu veleprodaje zdravil za uporabo v veterinarski medicini so veterinarske institucije, kamor uvrščamo veterinarje, klinike za živali, bolnice za živali, ambulate za živali in vse tiste, ki se kakorkoli srečajo z veterinarsko dejavnostjo zdravljenja živali.
35. Ker bo prirast tržnega deleža po izvedeni koncentraciji na zadevnem trgu zanemarljiv, Agencija tega trga ni dokončno opredelila, učinke koncentracije pa je izvedla na veleprodajnem trgu zdravil v veterinarski medicini v RS.
36. Priglasitelj je za navedeniupoštevni storitveni trg kotupoštevni geografski trg določil najmanj območje Republike Slovenije. Ker obravnavana koncentracija ne zbuja suma glede njene

⁶⁰ Dokument št. 3061-3/2023-263 (odgovor podjetja Kemofarmacija) in št. 3061-3/2023-262 (odgovor podjetja Nensi).

⁶¹ Dokument št. 3061-3/2023-14 (obrazec), str. 25.

⁶² Uradni list RS, št. 86/00, 33/01 – ZVet-1, 91/08 in 38/09.

⁶³ Spletna stran JAZMP <https://www.jazmp.si/veterinarska-zdravila/podatki-o-zdravilih/atcvet-klasifikacija/>.

skladnosti s pravili konkurence tudi ob najožji definiciji upoštevnege geografskega trga, Agencija v danem primeru ni natančno opredelila geografskega obsega trga veleprodaje zdravil za uporabo v veterinarski medicini.

III.1.2 Trg veleprodaje medicinskih pripomočkov

37. Pojem »medicinski pripomoček« je definiran v 3. členu Zakona o medicinskih pripomočkih (v nadaljevanju: ZMedPri)⁶⁴ in obsega 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 način⁶⁵. V Evropi so medicinski pripomočki regulirani izdelki, kar pomeni, da morajo ustrezati zakonskim zahtevam in standardom (oznaka CE), 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.⁶⁶
38. Veleprodaja medicinskih pripomočkov obsega nabavo le-teh pri domačih in tujih dobaviteljih ter njihovo prodajo kupcem, s čimer se zagotavlja oskrba bolnišnic, zdravstvenih domov, lekarn in drugih zdravstvenih ustanov po Sloveniji, kar prispeva k zaščiti in zdravju ljudi. Promet na debelo z medicinskimi pripomočki lahko opravljajo poslovni subjekti, ki izpolnjujejo pogoje za opravljanje trgovinske dejavnosti.⁶⁷ Vsa podjetja se morajo vpisati v javni Register poslovnih subjektov, ki opravljajo promet z medicinskimi pripomočki na debelo. Tega vodi JAZMP, ki v Republiki Sloveniji opravlja regulatorno in nadzorstveno vlogo za medicinske pripomočke in subjekte, ki se z njimi ukvarjajo. JAZMP vodi tudi Register medicinskih pripomočkov, katerih proizvajalci oz. predstavniki proizvajalcev imajo sedež v RS.⁶⁸
39. Evropska komisija je v svojih preteklih odločitvah s področja proizvajalcev medicinske opreme in pripomočkov upoštevne trge opredeljevala zelo ozko, saj med posameznimi vrstami medicinske opreme in pripomočkov ni zamenljivosti na strani povpraševanja.⁶⁹ Predmetna koncentracija se ne nanaša na proizvajalce medicinskih pripomočkov, ampak na podjetja, ki se ukvarjajo z uvozom, veleprodajo in distribucijo medicinskih pripomočkov različnih domačih in tujih proizvajalcev, zlasti za potrebe bolnišnic, zdravstvenih domov in drugih zdravstvenih ustanov v Sloveniji, lekarn in specializiranih prodajaln. K opredelitvi upoštevnege trga je zato treba pristopiti z vidika ponudbe. V primerih, ko distribucijska podjetja ponujajo široko paleto izdelkov (celotno linijo), je mogoče upoštevne trge skupaj opredeliti kot en upoštevni trg, čeprav med različnimi izdelki ni zamenljivosti povpraševanja.⁷⁰
40. Agencija je veleprodajni trg medicinskih pripomočkov definirala že v svoji pretekli praksi, in sicer v zadevah Salus/Sanolabor⁷¹ in Salus/Meditrade⁷², v zadevi Salus/Medicoengineering⁷³ pa je opredelila trg ožje, in sicer kot veleprodajo medicinske opreme. Možna bi bila tudi nadaljnja segmentacija trga na (i) splošne medicinske pripomočke, (ii) aktivne medicinske pripomočke za vsaditev in (iii) in vitro diagnostične medicinske pripomočke, ali po indikacijah, za katere so namenjene posamezne skupine pripomočkov. Ker sta prevzeti podjetji Farmadent in Gopharm na tem trgu prisotni v zelo omejenem obsegu in bo prirast skupnega tržnega

⁶⁴ Uradni list RS, št. 98/09.

⁶⁵ Vir: <https://www.jazmp.si/medicinski-pripomocki/splosno-o-medicinskih-pripomočkih/>, vpogled z dne 14. 2. 2023.

⁶⁶ Obveznosti poslovnih subjektov so določene v Uredbi o medicinskih pripomočkih EU 2017/745 (v nadaljevanju: Uredba MDR), Uredbi o *in vitro* diagnostičnih medicinskih pripomočkih EU št. 2017/746 (v nadaljevanju: Uredba IVDR) in na nacionalnem nivoju v ZMedPri.

⁶⁷ Prvi odstavek 52. člena ZMedPri.

⁶⁸ Vir: <https://www.jazmp.si/medicinski-pripomocki/registri/>, vpogled z dne 15. 2. 2023.

⁶⁹ 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.

⁷⁰ Enako Komisija v zadevi COMP/M.3820 AVNET / MEMEC.

⁷¹ Odločba št. 3061-19/2018-16 z dne 20. 9. 2018.

⁷² Odločba št. 3061-2/2023-60, z dne 10. 5. 2023.

⁷³ Odločba št. 3061-9/2022-27 z dne 18. 5. 2022.

deleža po izvedeni koncentraciji nizek, nadaljnja segmentacija ni potrebna. Ker koncentracija na veleprodajnem trgu medicinskih pripomočkov ne vzbuja resnega suma o skladnosti koncentracije s pravili konkurence, Agencija veleprodajnega trga medicinskih pripomočkov ni dokončno opredelila.

41. Priglasitelj v zvezi z upoštevnim geografskim trgom navaja, da je le-ta nacionalen, saj je Skupina Salus večinoma aktivna na območju celotne Republike Slovenije (94 % vseh prihodkov od prodaje je Skupina Salus v letu 2021 ustvarila na območju Republike Slovenije⁷⁴). Tudi prevzeto podjetje Framadent in Gopharm na območju Republike Slovenije ustvarita skoraj vse svoje prihodke.
42. Agencija je v svoji pretekli praksi veleprodajnemu trgu medicinskih pripomočkov določila nacionalno dimenzijo⁷⁵, Komisija pa v svojih odločitvah ni sprejela dokončne odločitve o tem, ali so trgi nacionalni ali bi morali obsegati celotni EGP.⁷⁶
43. Ker obravnavana koncentracija na veleprodajnem trgu medicinskih pripomočkov ne vzbuja pomislekov glede njene skladnosti s pravili konkurence, Agencija upoštevnege geografskega trga ni dokončno opredelila, pri presoji koncentracije pa je upoštevala območje Republike Slovenije zaradi več razlogov in sicer: (i) ker v koncentraciji udeležena podjetja ustvarijo večino prihodkov na slovenskem trgu, (ii) ker je večina medicinskih pripomočkov namenjenih slovenskim zdravstvenim ustanovam, (iii) ker se cene medicinskih pripomočkov med evropskimi državami razlikujejo, (iv) ker je lokalna prisotnost prodajalcev medicinske opreme pomembna za zagotavljanje poprodajnih storitev ter servisov, (v) zaradi načina financiranja medicinskih pripomočkov (večina jih je vsaj delno krita iz sredstev ZZS), in (vi) zaradi jezikovnih ovir (postopki javnih naročil potekajo v slovenskem jeziku; naročniki v določenih primerih zahtevajo znanje slovenskega jezika, ko gre za servisiranje in strokovno podporo).

III.1.3 Trg veleprodaje ostalih izdelkov

44. Priglasitelj navaja, da glede na širok spekter izdelkov uvrščamo na trg veleprodaje ostalih izdelkov različne proizvode, kot so npr. prehranska dopolnila⁷⁷, kozmetični proizvodi, proizvodi varne hrane in proizvodi za higieno ter ambientalni pripomočki (vzglavniki, vzmetnice, pripomočki za sedenje doma in v pisarni, naravna čistila in praški, razkužila, filtri in steklenice za vodo, vlažilci, čistilci in osvežilci zraka). Med relevantne aktivnosti sodi veleprodaja omenjenih izdelkov za potrebe lekarn, specializiranih prodajaln, fitnes centrov in prodajaln s prehranskimi dodatki in prehrano, prodajaln z ambientalnimi pripomočki, kozmetiko in ostalimi pripomočki za delo v zdravstvene namene.⁷⁸ Ker ciljni podjetji (Farmadent in Gopharm) v preteklih treh letih po navedbah priglasitelja nista ustvarili prihodkov od prodaje iz naslova ambientalnih pripomočkov⁷⁹, na navedenem segmentu trga ne prihaja do prekrivanja dejavnosti v koncentraciji udeleženih podjetij. Prodajni programi v koncentraciji udeleženih podjetij pa se na ostalih segmentih tega trga po navedbah priglasitelja prekrivajo in dopolnjujejo le v manjšem obsegu.⁸⁰
45. Navedeno blago udeleženki koncentracije prodajata na osnovi sklenjenih pogodb o poslovnem sodelovanju, kjer komercialne pogodbe določajo in dogovarjajo letno. Prodaja navedenega blaga ne poteka preko javnih razpisov (razen deloma v javnem razpisu Koroških lekarn), pri

⁷⁴ Vir AJPES: Letno poročilo Skupine Salus, točka 4.18.

⁷⁵ Salus/Meditrade, odločba št. 3061-2/2023-60 z dne 10. 5. 2023, Salus/Medicoengineering, odločba št. 3061-9/2022-27 z dne 18. 5. 2022, zadeva Salus/Sanolabor, odločba št. 3061-19/2018-16 z dne 20. 9. 2018 in zadeva Salus/Pharmacon, odločba št. 306-64/2007-2 z dne 8. 6. 2007.

⁷⁶ Odločbi Komisije št. COMP M.3304 GE/AMERSHAM z dne 21. 1. 2004 in št. COMP M.2537 Philips/Marconi Medical Systems z dne 17. 1. 2001.

⁷⁷ Za prehranska dopolnila velja krovna živilska zakonodaja, ki določa, da morajo biti vsa prehranska dopolnila, ki so dana na trg na območju RS, varna za uživanje ter tako ne smejo vsebovati snovi v taki obliki ali količini, ki bi predstavljala tveganje za ljudi.

⁷⁸ Dokument št. 3061-3/2023-14 (obrazec), str. 28.

⁷⁹ Dokument št. 3061-3/2021-71, odgovor na vprašanje št. 13.

⁸⁰ Dokument št. 3061-3/2023-14, odgovor na vpr. 9.

čemer Salus Veletrgovina preko javnih naročil proda zgolj minimalen delež prodaje ostalih izdelkov.

46. Iz podatkov, s katerimi razpolaga Agencija, ne izhaja, da bi v povezavi s trgom veleprodaje ostalih izdelkov obstajal resen sum glede skladnosti koncentracije s pravili konkurence. Zato Agencija proizvodnega/storitvenega trga veleprodaje ostalih izdelkov ni dodatno segmentirala in dokončno opredelila. Glede na to, da v primeru presoje predmetne koncentracije ni potrebna dokončna opredelitev upoštevnege storitvenega trga, tudi dokončna opredelitev upoštevnege geografskega trga ni potrebna, saj ne glede na to, ali bi upoštevni geografski trg opredelili ožje ali širše ne bi bil izkazan sum glede skladnosti obravnavane koncentracije s pravili konkurence na trgu veleprodaje ostalih izdelkov.

III.1.4 Veleprodaja zdravil za uporabo v humani medicini

III.1.4.1 Zdravila

47. Temeljni predpis, ki na območju Republike Slovenije ureja področje zdravil, cen zdravil in prometa z zdravili, je Zakon o zdravilih – ZZdr-2⁸¹. Zdravilo je vsaka snov ali kombinacija snovi, ki so predstavljene z lastnostmi za zdravljenje ali preprečevanje bolezni pri ljudeh ali živalih. Za zdravilo velja tudi vsaka snov ali kombinacija snovi, ki se lahko uporablja pri ljudeh ali živalih ali se daje ljudem ali živalim z namenom, da bi se ponovno vzpostavile, izboljšale ali spremenile fiziološke funkcije preko farmakološkega, imunološkega ali presnovnega delovanja ali da bi se določila diagnoza bolezni.⁸² Po ZZdr-2 se zdravila, ki so v prometu v Republiki Sloveniji, razvrščajo po anatomsko-terapevtsko-kemični klasifikaciji zdravil (v nadaljnjem besedilu: ATC klasifikacija) in metodologiji določanja definirane dnevnega odmerka (v nadaljnjem besedilu: DDD), ki je objavljena na spletnih straneh WHO Collaborating Centre for Drug Statistics Methodology, Oslo, Norveška (<http://www.whocc.no>), v njihovem vsakokratnem veljavnem besedilu. JAZMP zagotavlja prevod ATC klasifikacije zdravil in enotno nacionalno poimenovanje zdravilnih učinkovin ter DDD za zdravila za uporabo v humani medicini, in prevod ATCvet klasifikacije zdravil za zdravila za uporabo v veterinarski medicini, ki so v prometu v Republiki Sloveniji in jih objavlja na svoji spletni strani.⁸³
48. Klasifikacijski sistem ATC razvršča zdravila v različne skupine glede na mesto delovanja, terapevtske lastnosti in kemične lastnosti. Zdravila najprej razvrsti v 14 glavnih anatomskih skupin. Znotraj vsake obstaja pet ravni, med katerimi je anatomska skupina prva raven. Vsaka anatomska skupina je omejena na določen organski sistem, razen anatomske skupine H, J in P. Anatomska skupina označuje velika tiskana črka.⁸⁴

Tabela 1: Anatomske skupine klasifikacije ATC

A	Zdravila za bolezni prebavil in presnove
B	Zdravila za bolezni krvi in krvotvornih organov
C	Zdravila za bolezni srca in ožilja
D	Zdravila za bolezni kože in podkožnega tkiva
G	Zdravila za bolezni sečil in spolovil ter spolni hormoni
H	Hormonska zdravila za sistemsko zdravljenje – razen spolnih hormonov in insulinov
J	Zdravila za sistemsko zdravljenje infekcij
L	Zdravila z delovanjem na novotvorbe in imunomodulatorji
M	Zdravila za bolezni mišično-skeletnega sistema
N	Zdravila z delovanjem na živčevje

⁸¹ Ur. l. RS, št. 17/14 in 66/19.

⁸² 5. člen ZZdr-2.

⁸³ 12. člen ZZdr-2.

⁸⁴ Navedbe priglasiatelja, dokument št. 3061-3/2021-14, odgovor na vprašanje št. 6.b).

P	Antiparazitiki, insekticidi in repelenti
R	Zdravila za bolezni dihal
S	Zdravila za bolezni čutil
V	Druga zdravila

Vir: Dokument št. 3061-3/2023-14, odgovor na vprašanje št 6.b).

49. Po ZZdr-2 se zdravila glede na njihovo uporabo razvrščajo v zdravila za uporabo v humani medicini in zdravila za uporabo v veterinarski medicini. Nadalje se zdravila glede na predpisovanje razvrščajo v zdravila, za katera je potreben recept, in zdravila, za katera recept ni potreben (t.i. OTC zdravila).⁸⁵ Glede na njihov izvor se zdravila delijo na originalna zdravila (originatorji, inovativna zdravila), generična zdravila (generiki) in biološka zdravila. Poznamo tudi galenska zdravila za uporabo v humani medicini, galenska zdravila za uporabo v veterinarski medicini, homeopatska zdravila, imunološka zdravila, magistralna zdravila za uporabo v humani medicini, magistralno zdravilo za uporabo v veterinarski medicini, podobna biološka zdravila, radiofarmaki, zdravila iz krvi ali plazme, zdravilne krmne mešanice oziroma medicinske krme, zdravila rastlinskega izvora, zdravila sirote in zdravila za napredno zdravljenje.
50. Zdravil, ki so pripravljena magistralno ali izdelana galensko pri izvajalcu lekarniške dejavnosti, ZZdr-2 ne ureja, ampak so urejena v Zakonu o lekarniški dejavnosti – ZLD-1⁸⁶. Nadzor nad dobro proizvodno prakso na področju zdravil izvaja farmacevtska inšpekcija, JAZMP pa je prekrškovni organ v okviru pristojnosti za področje lekarniške dejavnosti⁸⁷.
51. Zdravila, ki jih ureja ZZdr-2 in so industrijsko proizvedena ali proizvedena na način, ki vključuje industrijski postopek, so regulirana tako z vidika samih izdelkov (v prometu v RS so lahko na podlagi 20. člena ZZdr-2 le na podlagi ustreznega dovoljenja ali potrdila za promet) kot z vidika dejavnosti proizvodnje ter prometa na debelo in na drobno z zdravili.
52. Zdravila se razvrščajo tudi glede na poseben režim in pogoje (zdravila, ki se hranijo pri običajnih pogojih, in zdravila, ki se hranijo pod posebnimi pogoji, na primer »hladna veriga«) shranjevanja.⁸⁸ Poznamo tudi različne načine/režime predpisovanja/izdaje zdravil, ki so razvidni iz spodnje tabele.

Tabela 2: Načini/režimi predpisovanja izdaje zdravil

Šifra	Opis načina/režima predpisovanja/izdaje
Rp	Predpisovanje in izdaja zdravila je le na recept.
Rp/Spec	Predpisovanje in izdaja zdravila je le na recept zdravnika specialista ustreznega področja medicine ali od njega pooblaščenega zdravnika.
H/Rp	Predpisovanje in izdaja zdravila je le na recept, zdravilo pa se uporablja samo v bolnišnicah. Izjemoma se lahko uporablja pri nadaljevanju zdravljenja na domu ob odpustu iz bolnišnice in nadaljnjem zdravljenju.
H	Predpisovanje in izdaja zdravila je le na recept, zdravilo pa se uporablja samo v bolnišnicah.
ZZ	Predpisovanje in izdaja zdravila je le na recept, zdravilo pa se uporablja samo v javnih zdravstvenih zavodih ter pri pravnih in fizičnih osebah, ki opravljajo zdravstveno dejavnost.
ZZodv	Predpisovanje in izdaja zdravila je le na recept, zdravilo pa se uporablja samo v javnih zdravstvenih zavodih ter pri pravnih in fizičnih osebah, ki opravljajo zdravstveno dejavnost. Uporablja se samo za zdravljenje odvisnosti.

⁸⁵ 14. člen ZZdr-2.

⁸⁶ Uradni list RS, št. 85/16, 77/17, 73/19 in 186/21.

⁸⁷ Spletna stran <https://www.jazmp.si/nadzor/nadzor-nad-lekarnisko-dejavnostjo/>.

⁸⁸ 5. člen Pravilnika o natančnejših pogojih za opravljanje dejavnosti prometa z zdravili na debelo in ugotavljanju izpolnjevanja teh pogojev ter o postopku priglasitve dejavnosti ali pridobitve dovoljenja za promet z zdravili na debelo, Uradni list RS, št. 46/09 in 17/14 – ZZdr-2.

Brp	Izdaja zdravila je brez recepta v lekarnah.
Brp I+p	Izdaja zdravila je brez recepta v lekarnah in specializiranih prodajalnah.
/	Način/režim izdaje ni določen.

Vir: spletna stran JAZMP <http://www.cbz.si/cbz2/Sif103.html>.

53. Zdravila se financirajo iz treh virov⁸⁹, in sicer iz sredstev obveznega zdravstvenega zavarovanja, to je sredstev Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju: ZZZS), iz sredstev dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja ter samoplačniško.⁹⁰ Po izdaji dovoljenja za promet z zdravili morajo ponudniki za vsa zdravila, za katera se odločijo, da jih bodo dali na slovenski trg, in se financirajo iz javnih sredstev oziroma so namenjena za financiranje iz javnih sredstev, pri JAZMP, vložiti vlogo za določitev najvišje dovoljene cene (NDC) zdravila, o kateri odloči JAZMP z odločbo. Ta po podelitvi dovoljenja za promet tudi določi, ali gre za bolnišnično zdravilo ali za zdravilo, ki se izdaja na recept, in s tem določi tudi organ, ki odloča o razvrstitvi zdravila na ustrezno listo oziroma o financiranju iz sredstev zdravstvenega zavarovanja (razvrščanje zdravil na liste). Posamezno zdravilo se lahko razvrsti med bolnišnična zdravila ali na pozitivno oziroma vmesno listo, nerazvrščena zdravila pa ostanejo na negativni listi. Od razvrstitve na listo je odvisno, v kakšnem deležu se zdravilo financira iz sredstev obveznega zdravstvenega zavarovanja, sredstev dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja oziroma samoplačniško.⁹¹ Treba je še dodati, da morajo tako zdravniki pri predpisovanju zdravil kot tudi farmacevti pri izdajanju zdravil upoštevati pravila, ki jih v obliki določanja omejitev predpisovanja za posamezna zdravila in uvrstitvijo zdravil v sistem medsebojno zamenljivih zdravil⁹² določi ZZZS. Namen teh pravil je obvladovanje izdatkov za zdravila iz sredstev zdravstvenega zavarovanja.

III.1.4.1.1 Oblikovanje cen zdravil, ki se financirajo iz javnih sredstev

54. Glede oblikovanja cen zdravil je treba zdravila najprej ločiti na tista, ki so krita iz javnih sredstev, ter samoplačniška zdravila. Cene zdravil, ki jih izdajajo v bolnišnicah, zdravstvenih domovih in v lekarnah na zelen recept, so regulirane s strani JAZMP, ki določa ceno zdravil na debelo. Najvišja dovoljena cena zdravila (NDC) je sestavljena iz vrednosti proizvajalčevega elementa cene in dodatka za veletrgovino.⁹³

55. Največji del prometa veletrgovcev z zdravili predstavljajo zdravila, katerih cena je regulirana.⁹⁴ Cene zdravil se oblikujejo skladno z ZZdr-2 in Pravilnikom o določanju cen zdravil za uporabo v humani medicini – Pravilnik o cenah⁹⁵, kjer so določena merila, način in postopki za določanje, spreminjanje in objavo reguliranih cen zdravil. Financiranje zdravil iz javnih sredstev je urejeno z Zakonom o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju ter s Pravilnikom o razvrščanju zdravil in živil za posebne zdravstvene namene na listo in je v pristojnosti Zavoda za zdravstveno zavarovanje (v nadaljevanju: ZZZS). ZZZS lekarnam plačuje zdravila

⁸⁹ Povzeto po ugotovitvah Računskega sodišča Republike Slovenije, ki je v začetku leta 2009 izdalo Revizijsko poročilo »Urejenost področja zdravil« opr. št. 1213-12/2007-22 z dne 17. 2. 2009, dostopno na spletni strani Računskega sodišča Republike Slovenije [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KD1BEFFD99BFAF83BC1257560003750006/\\$file/Zdravila_RSP.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KD1BEFFD99BFAF83BC1257560003750006/$file/Zdravila_RSP.pdf), in v katerem se je med drugim osredotočilo tudi na oblikovanje cen zdravil (polmenovano v nadaljevanju tudi: Revizijsko poročilo »Urejenost področja zdravil«).

⁹⁰ Razmerja glede na vire oziroma pravila plačevanja so določena v Zakonu o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju in podzakonskih predpisih. (Revizijsko poročilo »Urejenost področja zdravil«, str. 9.)

⁹¹ Revizijsko poročilo »Urejenost področja zdravil«, str. 22.

⁹² Sistem medsebojno zamenljivih zdravil z najvišjo priznano vrednostjo (NPV) je bil v Republiki Sloveniji uveden v letu 2003. Temelji na generični zamenljivosti posameznih zdravil z enako učinkovino, obliko in jakostjo. To pomeni, da gre za zamenjavo originalnega zdravila z generičnim oziroma generičnega z drugim generičnim zdravilom. V skladu s Pravili obveznega zdravstvenega zavarovanja mora zdravnik praviloma predpisati med zdravili v isti farmakološki podskupini zdravilo z najboljšo stroškovno učinkovitostjo, med medsebojno zamenljivimi oziroma bistveno podobnimi zdravili pa zdravilo, ki je cenejše.

⁹³ IUS-INFO: Regulacija cen zdravil v Sloveniji odvisna od plačnika, dostopno na <https://www.iusinfo.si/medijsko-sredisce/v-srediscu/253003>.

⁹⁴ Glej npr. letno poročilo podjetja LL Grosist za leto 2020, str. 10.

⁹⁵ Uradni list RS, št. 32/15, 15/16, 19/18, 11/19, 26/20, 51/21 in 52/21 – popr.

po cenah, ki so objavljene v Centralni bazi zdravil – CBZ in jih ZZZS vodi kot ceno za obračun in posreduje izvajalcem lekarniške dejavnosti ob vsaki spremembi.⁹⁶

56. Pravilnik o cenah ureja merila, način ter postopek za oblikovanje in določanje najvišje dovoljene cene (NDC) in izredne višje dovoljenje cene zdravil (IVDC) za uporabo v humani medicini, ki se financirajo iz javnih sredstev oziroma so namenjena za financiranje iz javnih sredstev. Odločilni kriterij za določanje NDC oz. IVDC torej ni način izdaje, to je, ali je za izdajo zdravila potreben zdravniški recept ali ne, pač pa vir financiranja. Ne glede na navedeno, je prisotno precejšnje prekrivanje obeh skupin, saj ima velika večina zdravil, ki se predpisujejo in izdajajo na zdravniški recept, določeno NDC oz. IVDC, medtem ko velika večina zdravil, ki se izdajajo brez zdravniškega recepta, nima določene cene in se njihova cena oblikuje prosto na trgu. V primeru, da je cena zdravila za uporabo v humani medicini regulirana (ima določeno NDC ali IVDC), je veletrgovski delež cene, skladno z določbami 10. člena Pravilnika o cenah in Priloge 3 (izračun cene zdravila na debelo), ki je sestavni del navedenega pravilnika, določen kot 0,50 EUR in 1,1 % proizvajalčeve enote cene do skupno največ 27,50 EUR.⁹⁷ Veleprodajna cena zdravila (VPC) je tako določena na način, da je proizvajalčevemu elementu cene (PEC) dodana veletrgovska marža v višini 0,5 EUR, povečana za 1,1 % PEC in navzgor omejena na 27,5 EUR (**VPC = PEC + 0,5 EUR + 1,1 % PEC ≤ 27,5 EUR**). To pomeni, da je najvišja marža veletrgovca z zdravili dosežena, ko je proizvajalčev element cene enak 2.454,55 EUR, kar pomeni, da je takrat veleprodajna cena zdravila brez popustov enaka 2.482,05 EUR (2.454,55 EUR + 27,50 EUR).
57. Pri določanju proizvajalčevega elementa cene zdravila je treba upoštevati vrsto zdravila (originalno, generično, biološko, biološko podobno), saj se glede na to zaračunavajo različni deleži proizvajalčevega elementa cene zdravila glede na referenčne države EU. JAZMP lahko za določeno zdravilo prizna tudi izredno višjo dovoljeno ceno, če denimo zaradi velikosti in drugih značilnosti trga v Sloveniji najvišja dovoljena cena ne omogoča oskrbe trga.
58. Da dobimo maloprodajno ceno zdravila je treba veleprodajno ceno povečati še za maržo lekarn in davek na dodano vrednost – DDV v višini 9,5%. Lekarne za izdajo zdravila niso plačane glede na vrednost zdravila, ampak na izdano škatlico zdravila. Razrez maloprodajne cene zdravil na recept v lekarnah za leto 2020 pokaže, da znaša proizvajalčev element cene 80,5 %, delež veletrgovcev 4,1 %, lekarn 6,8 % in DDV 8,7 %.⁹⁸
59. Na obseg in višino veletrgovske marže v večjem delu vpliva količina zdravil, saj se marža obračunava od posamezne škatlice zdravila, in le v manjšem delu od vrednosti zdravil⁹⁹. Po podatkih za leto 2020 je bilo za leto 2020 v lekarniškem kanalu približno 70 % vrednosti zdravil in skoraj 90 % količine vseh zdravil. V bolnišnicah je vrednostni delež vseh zdravil znašal 30 %, količinsko pa le 10 %. To pomeni, da je v bolnišnicah znatno večji delež dragih zdravil. V letu 2020 je bilo glede na leto 2019 izdanih manj zdravil na recept z veleprodajno ceno do 10 EUR, izdanih pa je bilo več zdravil z veleprodajno ceno nad 10 EUR. Največji padec, tako vrednostno kot količinsko, je zabeležen v segmentih zdravil na recept z veleprodajno ceno do 5 EUR, ki v lekarniškem kanalu predstavlja skoraj 63 % vseh zdravil. Trg se je razslojil na izredno draga in poceni zdravila. Delež dragih zdravil z veleprodajno ceno nad 2.000 EUR se je v zadnjih petih letih več kot podvojil. V letu 2020 so v segmentu bolnišnic zdravila z veleprodajno ceno do 2,5 EUR količinsko znašala 51,64 % (leta 2016 pa 56,65 %), vrednostno pa le 1,25 % (leta 2016 pa 2,44 %), medtem ko so draga zdravila nad 2.000 EUR količinsko znašala 0,46 % (leta 2016 pa 0,07 %), vrednostno pa kar 33,66 % (leta 2016 pa 8,67 %). V letu 2020 so v segmentu lekarn zdravila z veleprodajno ceno do 2,5 EUR količinsko znašala 23,31 % (26,57 % v letu 2016), vrednostno pa le 3,24 % (leta 2016 pa 4,86 %). Zdravila z

⁹⁶ Dokument št. 3061-3/2023-171, odgovor na vprašanje št. 3, in spletna stran <https://www.kemofarmacija.si/wps/wcm/connect/SL/Domov/Za+medije/Aktualno/Landing/Kako+se+oblikujejo+cene+zdravil>.

⁹⁷ Dokument št. 3061-3/2023-64, odgovor na vprašanje št. 1 in priloga.

⁹⁸ IUS-INFO: Regulacija cen zdravil v Sloveniji odvisna od plačnika, dostopno na <https://www.iusinfo.si/medijsko-sredisce/v-srediscu/253003> in Kemofarmacija: Struktura trga zdravil na recept glede na ceno zdravila, dostopno na https://www.kemofarmacija.si/wps/wcm/connect/92b77025-85fb-41e6-b711-8e19298c2bbf/2021-03-22_Struktura_farmaceutskega_trga_zdravil_glede_na_ceno_zdravila.pdf?MOD=AJPERES&CVID=nxpJ92z&CVID=nxpJ92z

Z, vpogled 21. 11. 2023.

⁹⁹ Konsolidiran letno poročilo Skupine Salus za leto 2022, str. 39 in 40.

veleprodajno ceno do 5 EUR so količinsko znašala 39,44 % (40,90 % v letu 2016), vrednostno pa le 10,62 % (leta 2016 pa 15,11 %). Draga zdravila nad 2.000 EUR pa so v segmentu lekarn količinsko znašala le 0,08 % (leta 2016 pa 0,02 %), vrednostno pa kar 14,64 % (leta 2016 pa 9,15 %). Podatki zadnjih let kažejo, da je najhitreje rastoči segment dragih zdravil, kjer pa je veletrgovska marža navzgor omejena na največ 27,5 EUR.¹⁰⁰ Navedeno odraža tudi navedba podjetja Salus, da je bila v letu 2022 količina zdravil, ki jo je prodalo lekarnam, manjša za 4,63 %, vendar pa je bila njihova vrednost večja za 11,28 % več kot v letu 2021¹⁰¹.

60. JAZMP oblikuje in redno, dvakrat letno (22. in 23. člen Pravilnika o cenah) usklajuje najvišje določene cene zdravil (NDC). Slovenija ima tako kot večina drugih držav za določanje cen zdravil uveden primerjalni model, ki v Sloveniji upošteva cene zdravil v Nemčiji, Avstriji in Franciji. V primeru, da zadevno zdravilo ni prisotno na teh treh trgih oz. tam nima objavljene cene, pa se preverjajo cene na drugih evropskih trgih in v državah podpisnicah Sporazuma o EGP, kot to določa 15. člen Pravilnika o cenah. Tako regulirane cene pa predstavljajo le najvišje cene, dovoljene v prometu z zdravili na debelo. Zakon dobaviteljem zdravil, plačnikom ter kupcem zdravil omogoča, da se dogovarjajo o cenah, ki so nižje od reguliranih. Na podlagi 159. in 163. člena ZZdr-2 je poslovni subjekt, ki kupuje in prodaja zdravila, dolžan uporabljati veljavno ceno, ki pa je lahko tudi nižja cena od najvišje dovoljene oziroma izredne višje dovoljene cene. V primerih, ko ima zdravilo, ki se financira iz javnih sredstev, več veljavnih cen, poslovni subjekti (iz 2. do 6. alineje 159. člena ZZdr-2) uporabljajo tisto veljavno ceno zdravila, ki je zanje stroškovno najugodnejša. Poslovni subjekti ne smejo prodajati zdravila nad veljavno ceno, lahko pa pod njo. Če poslovni subjekt v času veljavnosti veljavne cene, le-to zniža, se ta znižana cena šteje kot veljavna (do njenega preklica), če je JAZMP o tem prejela obvestilo ter ceno evidentirala in objavila na svoji spletni strani. Vsako znižanje cen zdravil, o katerem je JAZMP obveščena, JAZMP posreduje v centralno bazo zdravil.¹⁰²

III.1.4.1.2 Oblikovanje cen zdravil brez recepta in katerih cena ni določena

61. Cene zdravila, ki se ne financirajo iz javnih sredstev, niso regulirane in se oblikujejo prosto. Gre za zdravila, ki se izdajajo brez zdravniškega recepta in katerih cena ni določena v CBZ. To pomeni, da se v primeru prostega oblikovanja cene zdravil tudi veletrgovski delež cene prosto oblikuje.¹⁰³ Plačnik navedenih zdravil je posameznik. Veleprodajna cena samoplačniških zdravil je odvisna od proizvajalčeve cene, stroškov transporta in špediterja, stroškov za pridobitev dovoljenja za uvoz zdravila in marž veletrgovcev, ki niso omejene. Maloprodajna cena zdravila je sestavljena iz veleprodajne cene zdravila, povečane za DDV in maržo lekarne, ki ni omejena oziroma regulirana.¹⁰⁴
62. Na podlagi 157. člena ZZdr-2 lahko minister, pristojen za zdravje, oziroma minister, pristojen za veterinarstvo, določi zdravila ali skupine zdravil, ki niso financirana iz javnih sredstev in se cene teh zdravil oblikujejo prosto po pogojih trga, za katera morajo poslovni subjekti, ki sodelujejo v prometu z zdravili, JAZMP posredovati podatke o nabavnih in prodajnih cenah teh zdravil ter o količini prodanih zdravil v določenem časovnem obdobju. Tretji odstavek navedenega člena določa, da podrobnejše zahteve za sporočanje podatkov, elemente cen, ki se sporočajo, zdravila oziroma skupine zdravil, katerih cene se sporočajo, način poročanja JAZMP ministrstvu, pristojnemu za zdravje, o prejetih podatkih in objavo veljavnih cen določi minister, pristojen za zdravje. Glede na to, da zdravila oziroma skupine zdravil na podlagi 157. člena ZZdr-2 niso bile določene niti ni bil sprejet predviden podzakonski predpis, JAZMP cen zdravil, ki se oblikujejo prosto, ne spremlja. Prav tako farmacevtska inšpekcija oziroma JAZMP nima pristojnosti za ukrepanje v primeru, če bi se ugotovilo, da so cene zdravil, ki se izdajajo brez recepta in katerih cena se oblikuje prosto, bistveno višje kot v sosednjih državah oziroma če bi se ugotovilo, da so veletrgovci bistveno zvišali svojo veleprodajno maržo.¹⁰⁵ Vendar pa

¹⁰⁰ Kemofarmacija: Struktura trga zdravil na recept glede na ceno zdravila.

¹⁰¹ Konsolidirano letno poročilo Salus za leto 2022, str. 32.

¹⁰² Spletna stran <https://www.jazmp.si/humana-zdravila/cene-zdravil/> (dne 25. 7. 2023) in dokument št. 3061-3/2023-64, odgovor na vprašanje št. 8, ter priloga navedenega dokumenta.

¹⁰³ Glej npr. dokument št. 3061-3/2023-64, odgovor na vprašanje št. 1 in priloga.

¹⁰⁴ Glej npr. Kemofarmacija: Struktura trga zdravil na recept glede na ceno zdravila.

¹⁰⁵ Dokument št. 3061-3/2023-232.

veletrgovci navajajo, da je v primeru zdravil, katerih cena ni regulirana, moč proizvajalcev in njihov vpliv na končno ceno zelo velika.¹⁰⁶

III.1.4.2 Promet z zdravili na debelo

63. Promet z zdravili na debelo pomeni aktivnosti nakupa, vnosa, shranjevanja, iznosa, izvoza, prodaje zdravil, razen izdaje zdravil v prometu na drobno končnim uporabnikom. Veleprodaja zdravil je urejena z ZZdr-2, podzakonskimi in drugimi predpisi. Pravilnik o natančnejših pogojih za opravljanje dejavnosti prometa z zdravili na debelo in ugotavljanju izpolnjevanja teh pogojev ter o postopku priglasitve dejavnosti ali pridobitve dovoljenja za promet z zdravili na debelo (v nadaljevanju: Pravilnik o pogojih za opravljanje prometa z zdravili na debelo) določa pogoje, ki jih morajo poleg splošnih pogojev, določenih z zakonom, ki ureja področje trgovinske dejavnosti, glede kadrov, prostorov, opreme in vodenja dokumentacije, izpolnjevati pravne in fizične osebe za opravljanje dejavnosti prometa z zdravili za uporabo v humani in veterinarski medicini na debelo na območju Republike Slovenije, postopek izdaje, spremembe in odvzema dovoljenja za opravljanje te dejavnosti ter strokovni nadzor nad izpolnjevanjem pogojev za opravljanje dejavnosti prometa z zdravili na debelo.
64. Promet z zdravili je močno reguliran na vseh nivojih. Za opravljanje dejavnosti prometa na debelo in s tem nastopanje na trgu pri prodaji zdravil na debelo mora podjetje predhodno pridobiti ustrezno dovoljenje organa, pristojnega za zdravila, to je JAZMP, za opravljanje dejavnosti prometa z zdravili na debelo (veletrgovci z zdravili). Iz določb ZZdr-2 izhaja, da je veletrgovec z zdravili pravna oziroma fizična oseba, ki na podlagi dovoljenja organa, pristojnega za zdravila, opravlja dejavnost prometa z zdravili na debelo, z namenom pridobivanja dobička ali brez namena pridobivanja dobička.¹⁰⁷ Veletrgovci lahko **kupujejo** zdravila le pri poslovnih subjektih, ki imajo dovoljenje za proizvodnjo zdravil ali dovoljenje za promet z zdravili na debelo.¹⁰⁸ Iz navedenega izhaja, da veletrgovci kupujejo zdravila zlasti pri proizvajalcih zdravil ali pri drugih veletrgovcih. Veletrgovci smejo **prodajati** zdravila le poslovnim subjektom, ki imajo dovoljenje za opravljanje dejavnosti prometa z zdravili na debelo ali drobno. Poleg prodaje navedenim osebam lahko pod določenimi pogoji veletrgovci prodajajo zdravila tudi neposredno izvajalcem zdravstvene dejavnosti, socialnovarstvenim zavodom, Slovenski vojski, veterinarskim in drugim organizacijam, ki po predpisih o veterinarstvu opravljajo veterinarsko dejavnost, in odobrenim proizvajalcem zdravilne krmne mešanice.¹⁰⁹
65. Za pridobitev dovoljenja za promet z zdravilom so določene stroge zahteve za varnost, kakovost in učinkovitost zdravil.¹¹⁰ JAZMP vsakega veletrgovca z zdravili preveri ob vlogi za pridobitev ali spremembo dovoljenja za promet z zdravili na debelo. Prav tako se preverja skladnost veletrgovcev s smernicami dobre distribucijske prakse (GDP) tekom rednih in izrednih nadzorov. Po vsakokratnem nadzoru se v primeru ugotovljenih pomanjkljivosti zahteva plan odprave pomanjkljivosti, katerega implementacija se preverja na nadzorih.¹¹¹ Veletrgovci morajo imeti vzpostavljen sistem zagotavljanja kakovosti, imeti ustrezno število s pogodbo zavezanih strokovnjakov, imeti odgovorno osebo za sprejem, shranjevanje, izdajo in transport zdravil ter pregled dokumentacije, ki omogoča sledljivost zdravil, zagotavljati stalno izobraževanje in usposabljanje osebja in odgovorne osebe, razpolagati z ustreznimi prostori in opremo v skladu z načeli dobre distribucijske prakse in načeli dobre skladiščne prakse, vzpostaviti, voditi in posodabljati morajo pisne postopke, ki se nanašajo na celoten distribucijski proces in voditi evidence o zagotavljanju pogojev distribucije zdravil (kalibracije, kvalifikacije opreme, validacije, čiščenja in vzdrževanja prostorov).¹¹² Za veletrgovca z zdravili je torej zelo pomembno, da ima ustrezne prostore, ki omogočajo varno shranjevanje temperaturno

¹⁰⁶ Npr. letno poročilo podjetja LL Grosist za leto 2020, str. 10.

¹⁰⁷ 100. točka 6. člena ZZdr-2.

¹⁰⁸ Prvi odstavek 73. člena ZZdr-1.

¹⁰⁹ 104. člen ZZdr-2.

¹¹⁰ Dokument št. 3061-3/2023-64, odgovor v točki 2.

¹¹¹ Dokument št. 3061-3/2023-64.

¹¹² Določba 6. točke 6. člena ZZdr-2 in določbe od 6. do 10. člena Pravilnika o pogojih za opravljanje dejavnosti prometa z zdravili na debelo.

občutljivih proizvodov, in da ima ustrezno izobražene zaposlene, ki dobro poznajo predpisane postopke in jih pri svojem delu upoštevajo.¹¹³

66. Obveznost opravljanja storitev v javnem interesu je obveznost veletrgovcev, da zagotavljajo stalen in ustrezen nabor zdravil, s katerim zadoščajo zahtevam v Republiki Sloveniji na njenem celotnem ozemlju in v ustrezno kratkem času, ki ga na podlagi dokazljive zdravstvene potrebe oziroma zdravstvene dokumentacije določi izvajalec zdravstvene dejavnosti, in dostavljajo zahtevane dobave v Republiki Sloveniji.¹¹⁴ Obveznost opravljanja storitev v javnem interesu lahko izvaja¹¹⁵:

- a) Veletrgovec z zdravili, ki ima **dovoljenje za poln obseg opravljanja dejavnosti prometa z zdravili na debelo**, ki zagotavlja stalen in ustrezen nabor zdravil, ki so lahko v prometu v skladu z obveznostjo opravljanja storitev v javnem interesu, v ustrezno kratkem času, najpozneje v 24 urah med tednom oziroma najpozneje v 72 urah med vikendom in prazniki od prejetega naročila za zdravila iz prvega in drugega odstavka ter tretje alineje tretjega odstavka 20. člena tega zakona. Če izvajalec zdravstvene ali veterinarske dejavnosti ali lekarna potrebuje dostavo zdravil v krajših rokih od navedenih, to navede v naročilu veletrgovcu z zdravili na podlagi dokazljive zdravstvene potrebe ali zdravstvene dokumentacije.
- b) Veletrgovec z zdravili, ki ima **dovoljenje za produktno omejeno opravljanje dejavnosti prometa z zdravili na debelo**, ki zagotavlja stalen in ustrezen nabor zdravil iz dovoljenja JAZMP za opravljanje te dejavnosti, s katerim zadošča zahtevam nemotene preskrbe s temi zdravili v skladu z obveznostjo opravljanja storitev v javnem interesu v 24 urah med tednom oziroma najpozneje v 72 urah med vikendom in prazniki od prejetega naročila za zdravila iz prvega in drugega odstavka ter tretje alineje tretjega odstavka 20. člena tega zakona. Če izvajalec zdravstvene ali veterinarske dejavnosti ali lekarna potrebuje dostavo zdravil prej kot v navedenih rokih, to navede v naročilu veletrgovcu z zdravili na podlagi dokazljive zdravstvene potrebe ali zdravstvene dokumentacije.

67. Priglasitelj sebe šteje za veletrgovca s polnim obsegom opravljanja dejavnosti prometa z zdravili na debelo (full-line wholesaler), vendar pri tem pojasnjuje, da ZZdr-2 v 107. členu sicer omenja različne vrste dovoljenj za promet z zdravili na debelo (za poln obseg opravljanja dejavnosti, za kontaktno omejen obseg opravljanja dejavnosti, za produktno omejen obseg opravljanja dejavnosti in dovoljenje, ki se izda Zavodu RS za blagovne rezerve), medtem ko bi moral posebne pogoje za pridobitev posameznih vrst dovoljenj za promet z zdravili na debelo podrobneje opredeliti podzakonski predpis, ki pa do danes še ni bil sprejet. Pogoji razlikovanja med veletrgovci s polnim in omejenim obsegom zato v slovenski zakonodaji pravnoformalno še niso opredeljeni. Podobno navaja tudi Farmadent, ki meni, da v praksi nima 100 % dobavljivosti zdravil nihče v Sloveniji. Glede na analizo IQUVIE, ki jo je naročil Farmadent v letu 2022, je realna dobavljivost Farmadenta 56,96%, Kemofarmacije in Salusa pa 98,51%.¹¹⁶ Tudi iz analize trga, ki jo je opravila Agencija izhaja, da noben od ponudnikov zdravil na trgu nima na zalogi vseh zdravil oziroma nima 100 % dobavljivosti, da lekarne potrebujejo vsaj dva dobavitelja zdravil in da so ponudniki zdravil Kemofarmacija, Salus in Farmadent neposredni konkurenti.¹¹⁷

68. Iz prakse Evropske komisije izhaja, da bi veleprodaja zdravil preko veletrgovcev z zdravili polnega obsega (full-line wholesalers¹¹⁸) lahko tvorila ločen upoštevni trg od veleprodaje zdravil preko ostalih veletrgovcev. Po podatkih JAZMP imajo dovoljenje za promet z zdravili na debelo za poln obseg opravljanja dejavnosti naslednja podjetja: 1. Kemofarmacija d.d.,

¹¹³ Letno poročilo podjetja LL Grosist za leto 2022, str. 12.

¹¹⁴ Določba 6. točke 6. člena ZZdr-2.

¹¹⁵ Določba 108. člena ZZdr-2.

¹¹⁶ Dokument št. 3061-3/2023-71, odgovor na vprašanje št. 4.

¹¹⁷ Npr. dokumenti št. 3061-3/2023-206, št. 3061-3/2023-215, št. 3061-3/2023-218, št. 3061-3/2023-219, št. 3061-3/2023-221, št. 3061-3/2023-223, št. 3061-3/2023-224, št. 3061-3/2023-227, št. 3061-3/2023-228, odgovor na vprašanje št. 16.

¹¹⁸ Npr. iz odločbe Evropske komisije št. M.9711 Alliance Healthcare Deutschland / GEHE Pharma Handel izhaja, da full-line wholesaler ponuja celoten nabor farmacevtskih izdelkov, tako tistih na recept kot tistih brez recepta, medtem ko short-line wholesaler ponuja le del palete farmacevtskih izdelkov.

Ljubljana, 2. Salus d.o.o. Ljubljana, 3. INO-MEDIX d.o.o. Brezovica pri Ljubljani in 4. EUROMED d.o.o. Brezovica pri Ljubljani.¹¹⁹

69. Tudi neposredna dobava proizvajalcev farmacevtskih izdelkov bi glede na preteklo prakso Evropske komisije lahko sodila na ločen upoštevni trg kot veleprodaja farmacevtskih izdelkov polnega obsega¹²⁰. Neposredne dobave proizvajalcev pomenijo namreč le dobavo določenih izdelkov zadevnega proizvajalca in ne celotne palete zdravil oziroma farmacevtskih izdelkov. V drugih odločbah Evropska komisija ni posebej razpravljala o neposrednih dobavah s strani proizvajalcev, ampak se je sklicevala na veleprodajo zdravil oziroma farmacevtskih izdelkov, ki obsega celotno paleto zdravil in ki zahtevajo dnevno dostavo veletrgovcev.¹²¹
70. Poleg tega je Evropska komisija preučevala tudi segmentacijo trga veleprodaje zdravil glede na različne skupine izdelkov, in sicer glede na to, ali gre za zdravila na recept (Rx) ali zdravila brez recepta (OTC), originalna, generična in vzporedno uvožena zdravila, ali se sme zdravilo prodajati v maloprodajnih lekarnah samo pod nadzorom farmacevta ali tudi v specializiranih prodajalnah. Komisija je preučevala tudi segmentacijo trga veleprodaje zdravil glede na skupine strank, in sicer: a) za veleprodajo lekarnam, b) za veleprodajo zdravnikom in c) za veleprodajo bolnišnicam.¹²² V vseh primerih je končno definicijo trgov pustila odprto.
71. Po mnenju priglasitelja je možna nadaljnja segmentacija upoštevne veleprodajne trga zdravil za uporabo v humani medicini, in sicer glede na skupine kupcev: bolnišnice, lekarne in druge zdravstvene institucije. V primeru tako segmentiranega trga prihaja do prekrivanja le na področju prodaje bolnišnicam in lekarnam, saj niti podjetje Farmadent niti Skupina Salus ne prodajata zdravil v humani medicini, ki se izdajajo na recept ali brez recepta ostalim zdravstvenim institucijam.¹²³
72. Agencija je na podlagi izvedene analize trga ugotovila, da se značilnosti povpraševanja in ponudbe veleprodaje zdravil za uporabo v humani medicini znatno razlikujejo glede na skupino kupcev (bolnišnice, lekarne), zato je ločeno presojala učinke koncentracije na:
- trgu veleprodaje zdravil za uporabo v humani medicini bolnišnicam in
 - trgu veleprodaje zdravil za uporabo v humani medicini lekarnam.

III.1.4.3 Trg veleprodaje zdravil za uporabo v humani medicini bolnišnicam

73. Priglasitelj navaja, da se v bolnišnice prodajajo zdravila, ki so registrirana z režimom izdaje H (uporaba samo v bolnišnicah) in ZZ (uporaba samo v javnih zdravstvenih zavodih ter pri pravnih in fizičnih osebah, ki opravljajo zdravstveno dejavnost), v manjšem deležu (pod 10 %) pa tudi zdravila z vsemi ostalimi režimi izdaje (ki se normalno prodajajo v lekarnah), saj so v bolnišnice sprejeti tudi pacienti s pridruženimi boleznimi, ki potrebujejo redno kronično terapijo. Zaradi režima izdaje pa v lekarne ni dovoljena prodaja zdravil, registriranih z režimom predpisovanja H, medtem ko se zdravila z režimom izdaje ZZ v lekarne prodajo v manjši meri. Način/režim predpisovanja/izdaje vsakega posameznega zdravila je določen ob registracijskem postopku ter je tudi objavljen na spletni strani JAZMP.¹²⁴
74. V bolnišnicah potekajo javna naročila po navedbah priglasitelja na osnovi molekule (INN imena). Bolnišnica sama določa terapijo oz. katero zdravilo bo uporabila, zato je javno naročanje lahko na nivoju molekule, pri čemer bolnišnica omogoča generično substitucijo.

¹¹⁹ Dokument št. 3061-3/2023-64, str. 3.

¹²⁰ Zadeva M.2573 – A&C / Grossfarma, odst. 12, M.6044 – Alliance Boots / Andrae-Noris Zahn, odst. 14.

¹²¹ M.7935 McKesson Deutschland / Belmedis / Cophana / Espafarmed / Alpar Partners / Sofiadis, odst. 16.

¹²² M.7818 - McKesson / UDG Healthcare, odst. 15; M.7494 – Brocacef / Mediq Netherlands, odst. 15; M.4301 – Alliance Boots / Cardinal Health, odst. 15 in 16.

¹²³ Skupina Salus izvaja omejeno prodajo specializiranim trgovinam, ki je leta 2021 znašala približno [REDACTED]. Takšna prodaja očitno ne spada v nobenega od navedenih segmentov kupcev, vendar je treba opozoriti, da vključitev takšne prodaje ne bi bistveno vplivala na predstavitvene deleže. Dokumenta št. 3061-3/2023-14, str. 22 in opomba 19, in št. 3061-3/2023-71, odgovor na vprašanje št. 1.

¹²⁴ Dokument št. 3061-3/2023-71, odgovor na vprašanje št. 5.a).

Pogodbe pri bolnišničnih javnih naročilih se sklepajo za različno dolga obdobja, odvisno od vsake bolnišnice (kar nekaj pogodb je sklenjenih za eno leto). Nekatere bolnišnice imajo tudi več javnih naročil istočasno, merilo za izbor je običajno višina popusta (na ceno zdravila). Zmaga ponudnik, ki ponudi najvišji popust na ceno zdravila.¹²⁵ Kadar so javna naročila oblikovana na način, da je možna oddaja ponudbe na ravni INN molekule (tj. zdravilne učinkovine v zdravilu, kot npr. paracetamol), ponudniki lahko ponudijo katerokoli zdravilo, ki vsebuje določeno INN molekulo oz. zdravilno učinkovino (za zdravilno učinkovino paracetamol je to npr. Lekadol ali Daleron), pri čemer mora to zdravilo ustrezati tudi ostalim tehničnim zahtevam (npr. jakost in vsebnost/pakiranje). Znotraj zdravilne učinkovine namreč na trgu obstaja več različnih zdravil in znotraj le-teh več različnih jakosti in pakiranj, včasih tudi farmacevtskih oblik (npr. tableta, kapsula, raztopina, sirup, mazilo). Bolnišnice praviloma oblikujejo javna naročila tako, da vsaka INN molekula z določeno jakostjo predstavlja ločen sklop. Prodaja zdravil bolnicam se razlikuje od prodaje zdravil lekarnam tudi v tem, da se lahko tudi proizvajalci zdravil, ki imajo tudi dovoljenje za promet z zdravili na debelo, samostojno prijavijo na javne razpise. Prav tako je pri prodaji zdravil bolnišnicam plačilni rok skladno z zakonodajo trenutno do največ 60 dni.¹²⁶

75. Tudi iz analize trga, ki jo je opravila Agencija, je razvidno, da se postopki nabave zdravil v bolnišnicah razlikujejo od nabave zdravil v lekarnah. Razlikujeta se predvsem nabor in struktura zdravil¹²⁷, saj morajo imeti javni lekarniški zavodi vsa generična zdravila za določeno učinkovino na zalogi, medtem ko pri bolnišnicah velja, da ena učinkovina pomeni eno zdravilo, kar omogoča konkurenco med proizvajalci. Bolnišnice večino zdravil naročajo na podlagi javnih razpisov, na katere se prijavljajo tudi proizvajalci zdravil^{128,129}. Bolnišnice oblikujejo javna naročila po učinkovinah (oziroma po generičnem imenu) in določijo maksimalno količino, ki jo želijo v posameznem pakiranju. Izbere se ponudnik na podlagi merila najnižja ponudbene vrednosti v EUR z DDV in popust za posamezen sklop. V bolnišnicah torej ni treba imeti več paralel enake učinkovine različnih proizvajalcev niti različnih pakiranj, zato so tudi uvozniki zdravil (vsaj tistih, ki imajo paralele) pripravljeni preko veletrgovcev ponuditi bistveno višje popuste za svoja zdravila¹³⁰.
76. V primeru prihoda novih zdravil na trg, za nujno potrebo po zdravilu, za katerega naročnik v postopku oddaje javnega naročila ne dobi nobene dopustne ponudbe ipd., bolnišnice zdravila naročajo na osnovi povpraševanja in ponudbe.¹³¹ Priglasitelj navaja, da z namenom priprave ponudbe v postopkih oddaje javnih naročil za nabavo zdravil v bolnišnicah zaprosi proizvajalce/dobavitelje relevantnih zdravil za posredovanje morebitnega popusta na veljavno ceno zdravila. Poleg tega priglasitelj še sam ponudi dodatni popust na veljavno ceno zdravila.¹³²

III.1.4.4 Trg veleprodaje zdravil za uporabo v humani medicini lekarnam

77. Priglasitelj navaja, da zaradi režima izdaje v lekarne ni dovoljena prodaja zdravil, registriranih z režimom predpisovanja H, medtem ko se zdravila z režimom izdaje ZZ v lekarne prodajajo v manjši meri.¹³³ Veleprodaja zdravil lekarnam obsega dostavo zdravil na recept in brez recepta, in sicer tako javnim lekarniškim zavodom kot zasebnim lekarnam. Iz analize trga, ki jo je opravila Agencija izhaja, da se pogoji konkurence pri dobavi zdravil javnim lekarniškim

¹²⁵ Dokument št. 3061-3/2023-14, odgovor na vprašanje št. 6.a).

¹²⁶ Dokument št. 3061-3/2023-71, odgovor na vprašanje št. 5.b), 5.d).

¹²⁷ Npr. dokument št. 3061-3/2023-80 in št. 3061-3/2023-143, odgovor na vprašanje št. 9.

¹²⁸ Npr. iz odločitve UKC Maribor št. 460-E-DS-423/22 z dne 8.12.2022 (javno naročilo s številko objave JN005597/2022) je razvidno, da se javno naročilo za zdravila sklene s ponudniki: Salus, Sanolabor, Gopharm, Medis d.o.o., Promed d.o.o., Mediasi d.o.o., Iris d.o.o., Kemofarmacija, Cardio Medical d.o.o., Roche d.o.o., Mark Medical d.o.o., Lenis farmacevтика d.o.o., Farmadent, Apta Medica Internacional d.o.o., Bayer d.o.o., Licentis d.o.o.

¹²⁹ Tako naj bi npr. v letu 2022 priglasitelj preko javnih naročil prodal [redacted] zdravil bolnišnicam, Sanolabor d.d. pa [redacted]. Podjetje Farmadent ima redko naročila mimo javnih naročil (cca 5 % v nekaterih ustanovah).

¹³⁰ Dokument št. 3061-3/2023-172 in št. 3061-3/2023-124, odgovor na vprašanje št. 9 in 10.

¹³¹ Dokument št. 3061-3/2023-71, odgovor na vprašanje št. 5.c).

¹³² Dokument št. 3061-3/2023-71, odgovor na vprašanje št. 5.e).

¹³³ Dokument št. 3061-3/2023-71, odgovor na vprašanje št. 5.a).

zavodom ne razlikujejo od pogojev konkurence pri dobavi zdravil zasebnim lekarnam. Tako javni lekarniški zavodi kot zasebne lekarne povprašujejo po enakem naboru zdravil, saj morajo imeti na zalogi vsa zdravila, ki imajo dovoljenje za promet in so dosegljiva na slovenskem trgu, prav tako veljajo za zasebne kot javne lekarne enake določbe glede cen in plačnika zdravil. V preteklosti so tudi javni lekarniški zavodi enako kot zasebne lekarne naročali zdravila mimo predpisanih postopkov javnega naročanja, kar izhaja iz ugotovitev Računskega sodišča v decembru 2021¹³⁴.

78. Iz prakse Evropske komisije izhaja, da veleprodaja zdravil lekarnam s strani proizvajalcev zdravil in manjših veletrgovcev verjetno sodi na ločen upoštevni trg kot veleprodaja zdravil s strani veletrgovcev polnega ali vsaj širšega obsega¹³⁵. Neposredne dobave proizvajalcev pomenijo namreč le dobavo določenih izdelkov zadevnega proizvajalca in ne celotne palete zdravil oziroma farmacevtskih izdelkov.
79. Pravilnik o razvrščanju, predpisovanju in izdajanju zdravil za uporabo v humani medicini¹³⁶ (v nadaljevanju: Pravilnik o razvrščanju zdravil v humani medicini) določa, da se zdravila glede na predpisovanje opredeljujejo in razvrščajo v: a) zdravila, za katera je potreben zdravniški recept, b) zdravila, za katera zdravniški recept ni potreben. V primeru, ko imajo zdravila ceno določeno v CBZ, je regulirana tudi višina veletrgovske marže. Pri večini zdravil brez recepta pa cena ni regulirana, kar pomeni, da tudi veletrgovska marža ni zakonsko navzgor omejena. V primeru objave javnih naročil za nabavo zdravil so javni lekarniški zavodi objavili ločen javni razpis za nabavo zdravil na recept od javnega razpisa za nabavo zdravil brez recepta. Večina lekarn je v preteklosti nabavljala vsa zdravila preko neposrednih pogajanj z veletrgovci, ki so potekala enako tako za zdravila na recept kot za zdravila brez recepta.
80. Z vidika uporabnika je razlika v dostopnosti zdravil, saj so zdravila na recept praviloma dostopna le v lekarnah in preko recepta, ki ga predpiše strokovnjak, medtem ko se nekatera zdravila brez recepta lahko prodajajo tako v lekarnah kot v specializiranih prodajalnah. Prav tako se razlikuje način financiranja teh zdravil na maloprodaji, saj se zdravila na recept praviloma krijejo iz sredstev obveznega zdravstvenega zavarovanja (preko javnih sredstev), medtem ko zdravila brez recepta bolniki praviloma plačajo sami.

III.1.4.4.1 Veleprodaja zdravil na recept

81. Veleprodaja zdravil za uporabo v humani medicini lekarnam na recept obsega nabavo zdravil pri domačih in tujih dobaviteljih ter njihovo prodajo zasebnim in javnim lekarnam. Oglaševanje zdravil na recept je v širši javnosti prepovedano (148. člen ZZdr-2).
82. Skladno z 110. točko 6. člena ZZdr-2 je zdravniški oziroma veterinarski recept listina, ki jo v skladu s predpisi izda strokovnjak, usposobljen in pooblaščen za predpisovanje zdravil. Zdravila, ki se izdajajo le na recept, se lahko izdajajo samo v lekarnah. Izdati jih sme le magister farmacije z opravljenim strokovnim izpitom. Poznamo več vrst zdravniških receptov¹³⁷: neobnovljivi zdravniški recept¹³⁸, obnovljivi zdravniški recept¹³⁹, posebni zdravniški recept¹⁴⁰, zdravniški recept s posebnim režimom izdaje¹⁴¹ in beli recept¹⁴².

¹³⁴ Glej https://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/Datoteke/Revizije/2021/Nabava-zdravil-lekarne/infografika-Lekarne.pdf, vpogled 5. 9. 2023, in Računsko sodišče, Zbirno poročilo: Nabava zdravil v lekarnah v letu 2020, dostopno na https://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/Datoteke/Revizije/2021/Nabava-zdravil-lekarne/NabavaZdravil2_ZP_ZbirnoP.pdf.

¹³⁵ Zadeva M.2573 – A&C / Grossfarma, odst. 12, M.6044 – Alliance Boots / Andrae-Noris Zahn, odst. 14.

¹³⁶ Uradni list RS, št. 86/08, 45/10, 38/12 in 17/14 – ZZdr-2.

¹³⁷ <https://www.gorenjske-lekarne.si/svetovanje-clanek/katere-vrste-zdravniskih-receptov-poznamo>, vpogled dne 5. 9. 2023.

¹³⁸ To je običajni recept, na katerega se zdravilo sme izdati le enkrat. Zdravila na ta recept lahko bolnik dvigne v lekarni en mesec od predpisa recepta. Izjema je v primeru, ko je predpisano zdravilo antibiotik, ki ga mora bolnik dvigniti v 3 dneh.

¹³⁹ Obnovljivi recept pomeni, da zdravnik izda zeleni recept, na katerem poda navodila lekarniškemu farmacevtu za izdajo zdravila za daljše obdobje.

¹⁴⁰ Med zdravila, ki se izdajajo na posebni zdravniški recept, so razvrščena zdravila, ki vsebujejo narkotične snovi, določene psihotropne snovi ali snovi s posebnimi lastnostmi, zaradi katerih uvrstitve v to skupino pomeni previdnostni ukrep.

¹⁴¹ Zdravila, ki se izdajajo na zdravniški recept, določen s posebnim režimom izdaje so namenjena izključno za uporabo na določenih specializiranih področjih.

83. Velika večina zdravil, ki se predpisujejo in izdajajo na zdravniški recept, ima določeno NDC oz. IVDC, kar pomeni, da ima velika večina zdravil na recept regulirano ceno, ki je objavljena v CBZ v .xml obliki. Ta zdravila so financirana iz javnih sredstev (obvezno ali prostovoljno zdravstveno zavarovanje), delno tudi z doplačili pacientov, v kolikor je cena zdravila nad najvišjo priznano vrednostjo (NPV)¹⁴³. V primeru reguliranih cen zdravil pa je vnaprej določen tudi veletrgovski delež cene.

III.1.4.4.2 Veleprodaja zdravil brez recepta

84. Velika večina zdravil, ki se izdajajo brez zdravniškega recepta, nima določene cene in se njihova cene oblikuje prosto na trgu. To pomeni, da se v primeru prostega oblikovanja cene zdravil tudi veletrgovski delež cene prosto oblikuje.¹⁴⁴
85. Za zdravila v humani medicini, ki se ne financirajo iz javnih sredstev oziroma niso namenjena za financiranje iz javnih sredstev, Pravilnik o cenah ne velja in se veleprodajne cene oblikujejo na trgu, in sicer veletrgovec sam določi svojo cenovno politiko. Priglasitelj pojasnjuje, da je lekarnam zdravila brez recepta v preteklih treh letih prodajal predvsem na podlagi pogodb, sklenjenih brez izvedbe postopkov oddaje javnih naročil, v manjšem delu pa tudi na podlagi okvirnih sporazumov, sklenjenih v okviru izvedenih javnih naročil, ter aneksov o podaljšanju. V navedenem obdobju sta vsak po svojem javnem naročilu nabavo izvajala dva javna lekarniška zavoda, in sicer Javna lekarniška zavoda Obalne lekarne in Gorenjske lekarne (slednje za zdravila brez recepta, ki imajo režim izdaje samo v lekarni). Ostala prodaja ni bila ustvarjena preko postopkov oddaje javnih naročil.¹⁴⁵
86. V skladu s Pravilnikom o razvrščanju zdravil v humani medicini se zdravila, za katera zdravniški recept ni potreben (v nadaljevanju: zdravila brez recepta), glede na mesto izdaje razvrščajo v: (i) zdravila brez recepta, ki se izdajajo samo v lekarnah in (ii) zdravila brez recepta, ki se izdajajo v lekarnah in specializiranih prodajalnah (5. člen). Za zdravila brez recepta se uporablja okrajšava BRp (11. člen). Med zdravila brez recepta se razvrstijo tista, ki glede neposredne nevarnosti izpolnjujejo naslednja merila (12. člen):
- morajo imeti majhno splošno toksičnost in ne smejo imeti pomembnega vpliva na sposobnost razmnoževanja, genotoksičnih ali kancerogenih lastnosti;
 - morajo predstavljati majhno tveganje za resne neželene učinke;
 - morajo predstavljati zelo majhno tveganje za nepričakovane resne neželene učinke;
 - ne smejo imeti interakcij s splošno uporabljanimi zdravili, zaradi katerih bi lahko prišlo do resnih neželenih učinkov.
87. V Centralno bazo zdravil – CBZ so uvrščena zdravila brez recepta z naslednjimi načini/režimi predpisovanja¹⁴⁶:
- BRp (izdaja zdravila je brez recepta), katerih cena je določena v CBZ;
 - BRp (izdaja zdravila je brez recepta), katerih cena ni določena v CBZ in
 - BRp L+P (izdaja zdravila je brez recepta), katerih cena ni določena v CBZ.
88. Zdravila BRp s ceno, določeno v CBZ, se lahko izdajajo oz. prodajajo le v lekarnah. Zdravila BRp, katerih cena ni določena v CBZ, se lahko izdajajo (prodajajo) samo v lekarnah, cena je oblikovana prosto na trgu. Zdravila BRp L+P se lahko izdajajo (prodajajo) samo v lekarnah in specializiranih prodajalnah, cena je oblikovana prosto na trgu.
89. Glede na navedena razlikovanja v načinu financiranja in oblikovanja veleprodajnih cen in marž, bi bilo mogoče znotraj trga veleprodaje zdravil za uporabo v humani medicini lekarnam

¹⁴² Za zdravila, predpisana na beli recept, bolnik ne more uveljavljati povračila stroškov iz obveznega zdravstvenega zavarovanja. To je mogoče le izjemoma, kadar gre za zdravila za zdravljenje tistih bolezni, ki jih ni mogoče dobiti v Sloveniji in nimajo primerne zamenjave.

¹⁴³ Glej npr. dokument št. 3061-3/2023-218, odgovor na vprašanje št. 6.

¹⁴⁴ JAZMP, dokument št. 3061-3/2023-64.

¹⁴⁵ Dokument št. 3061-3/2023-71, odgovor na vprašanje št. 6 in št. 7.

¹⁴⁶ Dokument št. 3061-3/2023-171, str. 5.

identificirati dva segmenta, in sicer segment veleprodaje zdravil lekarnam na recept in segment veleprodaje zdravil lekarnam brez recepta. Vendar po mnenju Agencije z vidika ponudbe in povpraševanja ni razlogov za ločeno obravnavo učinkov koncentracije ločeno na posameznih segmentih veleprodajnega trga prodaje zdravil lekarnam, saj so udeleženci na trgu na obeh segmentih enaki, prav tako lekarne naročajo tako zdravila na recept kot zdravila brez recepta pri istih izbranih veletrgovcih (če npr. posamezna lekarna pri podjetju Farmadent ne kupuje zdravil na recept, potem pri podjetju Farmadent ne kupuje niti zdravil brez recepta). Kljub navedenemu je Agencija izračunala tržne deleže na obeh segmentih trga, analizo enostranskih in koordiniranih protikonkurenčnih učinkov koncentracije pa je izvedla na celotnem trgu veleprodaje zdravil za uporabo v humani medicini lekarnam.

III.1.4.5 Geografski obseg trgov veleprodaje zdravil za uporabo v humani medicini

90. Priglasitelj navaja, da so vsi trgi veleprodaje zdravil za uporabo v humani medicini nacionalni, čeprav bi bili lahko tudi ožji – lokalni, upoštevajoč lokalno prisotnost podjetij Salus, Farmadent ter Gopharm. Podjetje Salus je primarno prisotno v ljubljanski regiji oziroma kotlini, podjetji Farmadent in Gopharm pa na štajerskem in v zahodni Sloveniji / severni Primorski. Načeloma pa je po navedbah priglasitelja iz vsakega skladišča možno v enem dnevu doseči katerokoli lokacijo v Sloveniji, vendar pa določeni podatki kažejo, da bi imel lahko lokaliziran trg večji pomen. Npr. nekatere lekarne zahtevajo do tri dobave v enem dnevu, v zvezi z določenimi tipi zdravil pa morajo te biti še posebno hitre (v roku do 60 min).¹⁴⁷
91. Iz prakse Evropske komisije¹⁴⁸ izhaja, da je pristop opredelitve geografskega trga za trge veleprodaje zdravil 2 uri in 14 minut vožnje okoli vsakega skladišča primeren pristop za Nemčijo, kot ga je uporabil nemški zvezni urad za karte in v preteklih odločitvah. V drugih državah članicah je lahko ustrezna drugačna opredelitev geografskega trga zaradi različnih nacionalnih regulativnih zahtev in geografije. Iz pretekle prakse Agencije¹⁴⁹ izhaja, da je geografski obseg veleprodaje zdravil celotna Republika Slovenija. Komisija pa v svojih odločitvah ni sprejela dokončne odločitve o tem, ali so trgi nacionalni ali bi morali obsegati celotni EGP.¹⁵⁰
92. Agencija je za potrebe presoje predmetne koncentracije upoštevala geografske trge veleprodaje zdravil za uporabo v humani medicini opredelila kot nacionalne trge, torej območje Republike Slovenije. Tako priglasitelj kot Kemofarmacija delujeta na območju celotne Slovenije, manjšo zastopanost imata le na območju Ljubljanskih lekarn, kjer je prisoten le LL Grosist, in v preteklosti na območju Mariborskih lekarn, kjer je prej pretežno dobavljalo zdravila podjetje Farmadent. V koncentraciji udeležena podjetja večino prihodkov iz naslova veleprodaje ustvarijo na slovenskem trgu, prav tako je regulacija veleprodaje zdravil in njihovih cen enotna za celotno območje Slovenije.

III.2 Presoja koncentracije

93. Agencija je presojo koncentracije podjetij Salus in Farmadent izvedla na podlagi podatkov, ki sta jih posredovala priglasitelj in podjetji Farmadent in Nensi, podatkov, ki jih je pridobila v okviru analize upoštevanih trgov in presoje učinkov koncentracije na upoštevne trge ter javno dostopnih podatkov, pri čemer je upoštevala tudi preteklo prakso Agencije in Komisije.
94. Dejavnosti v koncentraciji udeleženih podjetji se horizontalno prekrivajo na:
- a) trgu veleprodaje zdravil za uporabo v veterinarski medicini,
 - b) trgu veleprodaje medicinskih pripomočkov,
 - c) trgu veleprodaje ostalih izdelkov,

¹⁴⁷ Dokument št. 3061-3/2023-14 (obrazec), str. 30.

¹⁴⁸ Zadeva M.9711 Alliance Healthcare Deutschland / GEHE Pharma Handel, točke 24-28.

¹⁴⁹ Odločba št. 306-45/2010-221 z dne 14. 10. 2013, točka 84, 296 (glej zadnji stavek).

¹⁵⁰ Odločbi Komisije št. COMP M.3304 GE/AMERSHAM z dne 21. 1. 2004 in št. COMP M.2537 Philips/Marconi Medical Systems z dne 17. 1. 2001.

- d) trgu veleprodaje zdravil za uporabo v humani medicini bolnišnicam,
- e) trgu veleprodaje zdravil za uporabo v humani medicini lekarnam (na recept / brez recepta).

95. Horizontalne koncentracije podjetij je mogoče opredeliti kot koncentracije, v katerih udeležena podjetja poslujejo na istih upoštevnihi trgih. Obstajata dva glavna načina, po katerih lahko horizontalne združitve bistveno ovirajo učinkovito konkurenco zlasti z ustvarjanjem ali krepitevijo prevladujočega položaja¹⁵¹:

- a) z odstranitvijo pomembnega konkurenčnega pritiska za eno podjetje ali več podjetij, kar bi posledično povečalo tržno moč brez usklajenega ravnanja (enostranski protikonkurenčni učinki), in
- b) s spremembo narave konkurence tako, da je precej verjetneje, da bodo podjetja, ki prej niso usklajevala svojega ravnanja, zdaj uskladila in dvignila cene ali na drug način škodovala učinkoviti konkurenci (koordinirani protikonkurenčni učinki ali koordinirano vzajemno delovanje).

III.2.1 Presoja na trgu veleprodaje zdravil za uporabo v veterinarski medicini

96. Priglasitelj je navedel podatke o ustvarjenih prihodkih od prodaje na trgu veleprodaje zdravil za uporabo v veterinarski medicini v RS ter pripadajoče tržne deleže za pretekla tri leta, ki izhajajo iz Tabele 3. Priglasitelj je podal tudi grobo oceno velikosti celotnega trga glede na ocenjene prihodke ključnih podjetij na trgu. Za podjetja, ki tržijo izključno veterinarske izdelke (██████████), je priglasitelj upošteval njihove podatke o neto prometu po posameznih letih¹⁵², zmanjšane za grobo oceno njihovega deleža prodaje ostalim veletrgovcem. Za veletrgovine, ki tržijo poleg veterinarskih izdelkov še ostale izdelke (██████████), pa je naredil oceno, kolikšen delež v njihovem prometu predstavlja veterinarski trg; za družbo ██████████ je upošteval ██████████ celotnih prihodkov (██████████), pri družbi ██████████ pa je glede na velikost in število njihovih zastopstev proizvajalcev veterinarskih izdelkov veterinarski delež ocenil na ██████████.

Tabela 3: Prihodki od prodaje na trgu veleprodaje zdravil za uporabo v veterinarski medicini v Republiki Sloveniji v EUR in tržni deleži v % v letih 2019 - 2021

Podjetje	2019		2020		2021	
	Prihodek od prodaje	Tržni delež	Prihodek od prodaje	Tržni delež	Prihodek od prodaje	Tržni delež
Skupina Salus	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████
Farmadent	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████
Gopharm	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████
Koncentrirano	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████
Trg v RS	20.570.709	100,00	24.072.809	100,00	25.992.249	100,00

Vir: Podatki priglasitelja, dok. 3061-3/2023-14, odstavek 88, str. 25.

97. Iz Tabele 3 je razvidno, da je prevzeto podjetje Farmadent prisotno na trgu veleprodaje zdravil za uporabo v veterinarski medicini v zelo omejenem obsegu, saj je v preteklih treh letih ustvarilo na tem trgu v povprečju le ██████████ EUR prihodkov od prodaje. Njegovo odvisno podjetje Gopharm na tem trgu ni aktivno. Nadalje iz tabele še izhaja, da bo imelo združeno podjetje po izvedeni koncentraciji na tem trgu po podatkih za leto 2021 skupni ██████████ % tržni delež, pri čemer znaša prirast tržnega deleža kot posledica koncentracije le ██████████ odstotne

¹⁵¹ Smernice o presoji horizontalnih združitve na podlagi Uredbe sveta o nadzoru koncentracij podjetij, Ur. l. EU C 31/03, 2004, v nadaljevanju: Smernice o presoji horizontalnih združitve.

¹⁵² Vir: <https://www.ebonitete.si/>.

¹⁵³ ██████████

¹⁵⁴ ██████████

točke, zato po mnenju Agencije koncentracija ne bo povzročila bistvenega zmanjšanja učinkovite konkurence na tem trgu, zlasti kot posledica ustvarjanja ali krepitev dominantnega položaja.

98. Glavni konkurenti na trgu veleprodaje zdravil za uporabo v veterinarski medicini v RS so po navedbah priglasiatelja¹⁵⁵ naslednja podjetja: (i) [redacted], ki zastopa svetovno znana podjetja na področju prehrane, higiene in zdravja živali ([redacted] tržni delež glede na ustvarjene prihodke v letu 2021), (ii) [redacted], ki izvira iz [redacted] tržni delež), (iii) **Vetpromet**¹⁵⁸, ki se ukvarja z zastopanjem in trgovino na debelo z zdravili v veterinarski medicini ([redacted] tržni delež), (iv) [redacted], ki je specializirana veletrgovina za potrebe veterinarske medicine in oskrbuje veterinarje s širokim izborom zdravil, prehranskih dodatkov za živali najvišje kakovosti, vrhunske opreme, inštrumentov in kozmetike za živali ([redacted] tržni delež), (v) [redacted], ki je zastopnik uglednih tujih proizvajalcev prehranskih dodatkov in izdelkov za nego živali ([redacted] tržni delež), ter (vi) [redacted], ki je veletrgovec s širokim portfeljem zdravil in medicinskih pripomočkov za uporabo v humani in veterinarski medicini, prehranskih dopolnil, kozmetike in sanitetnega materiala [redacted] tržni delež). Na trgu so prisotna tudi druga podjetja, ki poleg veterinarskih izdelkov tržijo še ostale izdelke, in sicer [redacted].
99. Ker skupni tržni delež združenega subjekta v posameznem od preteklih treh let ne presega 25 %, kar predstavlja prag, pod katerim je malo verjetno, da bi koncentracija lahko ovirala učinkovito konkurenco na trgu, in zlasti zaradi izredno nizkega prirasta tržnega deleža kot posledice koncentracije, Agencija v skladu s Smernicam o presoji horizontalnih združitvev ugotavlja, da je koncentracija na trgu veleprodaje zdravil za uporabo v veterinarski medicini skladna s pravili konkurence.¹⁶²

III.2.2 Presoja na trgu medicinskih pripomočkov

100. Prodaja medicinskih pripomočkov predstavlja neznamenit del celokupnega prometa prevzetih podjetij Farmadent in Gopharm, ki pretežni del prometa ustvarita s prodajo zdravil. Po podatkih priglasiatelja predstavlja veleprodaja medicinskih pripomočkov prevzetih podjetij zgolj nekaj več kot [redacted] celotnega prometa¹⁶³, zato se položaj Skupine Salus na zadevnem trgu po izvedeni koncentraciji ne bo bistveno okrepil.
101. Agencija je ugotovila, da je metodologija izračuna ocene velikosti veleprodajnega trga medicinskih pripomočkov, ki jo je podal priglasiatelj, za potrebe tega postopka neprimerna, saj prihodki iz naslova zdravil in drugih farmacevtskih proizvodov ter farmacevtskih surovin (blagovna skupina 2.7.1) iz baze Si-Stat ne sodijo na predmetni upoštevni trg. Agencija je zato oceno velikosti trga pridobila iz podatkovne baze Si-Stat, pri čemer je uporabila samo podatke o ustvarjenih prihodkih od prodaje blaga za blagovno skupino »medicinska oprema«¹⁶⁴ na domačem trgu v trgovini na debelo v RS za zadnja tri leta, ki izhajajo iz spodnje tabele, ter izvedla izračun tržnih deležev v koncentraciji udeleženih podjetij, pri čemer je upoštevala podatke o ustvarjenih prihodkih od prodaje v koncentraciji udeleženih podjetij na veleprodajnem trgu medicinskih pripomočkov, ki jih je posredoval priglasiatelj.

¹⁵⁵ Dokument št. 3061-3/2023-14, odstavek 113



¹⁶² Smernice o presoji horizontalni združitvev, odstavek 18.

¹⁶³ Dokument št. 3061-3/2023-17, odgovor k točki 8i.

¹⁶⁴ V skladu z metodološkimi pojasnili Statističnega Urada RS ta blagovna skupina obsega medicinske instrumente, naprave in pripomočke, injekcijske igle, katetre, ortopedske pripomočke, proteze, očala, leče, medicinsko, zobozdravniško, veterinarsko pohištvo ipd.

Tabela 4: Prihodki od prodaje na veleprodajnem trgu medicinskih pripomočkov v RS v letih 2019-2021 v EUR ter pripadajoči tržni deleži v %

Podjetje	2019		2020		2021	
	Prihodki od prodaje (EUR)	Tržni delež %	Prihodki od prodaje (EUR)	Tržni delež %	Prihodki od prodaje (EUR)	Tržni delež %
Skupina Salus	██████████	██████	██████████	██████	██████████	██████
Farmadent	██████████	██████	██████████	██████	██████████	██████
Gopharm	██████████	██████	██████████	██████	██████████	██████
Prevezeto podjetje skupaj	██████████	██████	██████████	██████	██████████	██████
Združeno podjetje	██████████	██████	██████████	██████	██████████	██████
Ocena velikosti trga RS	372.942.000	100	592.835.000	100	573.244.000	100

Vir: podatkovna baza SI-Stat (<https://pxweb.stat.si/SiStatData/pxweb/si/Data/-/2001406S.px>), dokument št. 3061-3/2023-14, Tabela 5 in odločba Agencije 3061-2/2023-60 z dne 10. 5. 2023.

102. Iz Tabele 4 je razvidno, da bo imelo združeno podjetje po izvedeni koncentraciji na veleprodajnem trgu medicinskih pripomočkov v RS po podatkih za leto 2021 skupni tržni delež [REDACTED] %, pri čemer se njegova tržna moč ne bo bistveno okrepila (tržni delež se bo povečal le za [REDACTED] odstotne točke), zato koncentracija ne bo povzročila bistvenega zmanjšanja učinkovite konkurence na tem trgu, zlasti kot posledica ustvarjanja ali krepitev prevladujočega položaja. Povečanja, ki so manjša od 5 %, so v skladu s prakso Evropske komisije zgolj minimalna, zato se v takih primerih lahko sklepa, da koncentracija najverjetneje ne bo bistveno vplivala na stanje konkurence na zadevnem trgu.

103. Na zadevnem trgu so po navedbah priglasitelja¹⁶⁵ prisotna številna podjetja, od tega tudi velika podjetja kot npr. [REDACTED], ki se poleg veleprodaje medicinske opreme ukvarjajo tudi z številnimi drugimi dejavnostmi, zato priglasitelj tržnih deležev konkurentov ni mogel oceniti, saj njihovi celotni prihodki od prodaje obsegajo prihodke, ustvarjene s številnimi dejavnostmi. Priglasitelj je navedel še druge konkurente na tem trgu in sicer: [REDACTED]

104. Dejavnost prometa z medicinskimi pripomočki na debelo lahko na trgu RS opravljajo vsa podjetja, ki so pri JAZMP registrirana za prodajo medicinske opreme. Teh je bilo na dan 17. 5. 2021 v RS 1.832¹⁶⁶, pri čemer so lahko trgovali s 6.581 medicinskimi pripomočki, ki so vpisani v Register medicinskih pripomočkov JAZMP, katerih proizvajalci oziroma predstavniki proizvajalcev imajo sedež v Republiki Sloveniji.¹⁶⁷

105. Ker bo prirast tržnega deleža po izvedeni koncentraciji na veleprodajnem trgu medicinskih pripomočkov zanemarljiv (█████ odstotne točke po podatkih za leto 2021) in ker tržni deleži združenega podjetja po izvedeni koncentraciji ne presegajo 25 %, ki predstavlja prag, pod katerim je malo verjetno, da koncentracija lahko ovira učinkovito konkurenco na trgu¹⁶⁸, Agencija ni izvedla analize tega trga, s katero bi lahko pridobila podatke o tržnih deležih konkurentov. Podrobno analizo tega trga je Agencija namreč izvedla nedavno pri presoji

¹⁶⁵ Dokument št. 3061-3/2023-14, odstavki 116-119.

¹⁶⁶ Vir: <https://www.jazmp.si/medicinski-priporocilki/registri/>

167 Vir: https://www.jazmp.si/fileadmin/datoteke/seznam/SMP/_SEZNAM-MP-REGISTER_MP.pdf

¹⁶⁸ Smernice o presoji horizontalni združitev, odstavek 18.

učinkov koncentracije v zadevi Salus/Meditrade, kjer je ugotovila¹⁶⁹, da je veleprodajni trg medicinskih pripomočkov po podatkih zadnjih treh let zelo razdrobljen, na trgu delujejo številni konkurenti z nizkimi tržnimi deleži [0 – 8 %], najvišji tržni delež na trgu pa dosega združeno podjetje s [REDACTED] %.

106. Agencija glede na vse navedeno ugotavlja, da je veleprodajni trg medicinskih pripomočkov, na katerem noben posamezen konkurent nima več kot [REDACTED] tržnega deleža, močno razdrobljen. Najvišji tržni delež dosega združeno podjetje s [REDACTED] % tržnim deležem (od tega znaša prirast tržnega deleža kot posledica predmetne koncentracije [REDACTED] odstotne točke), preostali del trga je razdrobljen med številne manjše konkurente, ki imajo po mnenju Agencije lahko zadostni omejevalni vpliv na združeno podjetje. Ovire za vstop na veleprodajni trg dobave medicinskih pripomočkov sicer obstajajo, vendar le-te, glede na število poslovnih subjektov, ki v Republiki Sloveniji opravljajo promet z medicinskimi pripomočki na debelo, niso takšne, da bi novim potencialnim konkurentom preprečevale vstop na trg oz. bi obstoječim konkurentom na trgu preprečevale rast in širitev.¹⁷⁰
107. Iz posredovanih in drugih razpoložljivih podatkov izhaja, da koncentracija podjetij iz skupine Salus in Farmadent zaradi zanemarljivega prirasta tržnega deleža kot posledica priglašene koncentracije ([REDACTED] odstotne točke) ne bo imela za posledico ustvarjanja ali krepitve prevladujočega položaja, zaradi katerega bi bila učinkovita konkurenca na obravnavanem upoštevem trgu izločena ali bistveno zmanjšana. Združeno podjetje bo imelo po izvedeni koncentraciji [REDACTED] % tržni delež na veleprodajnem trgu medicinskih pripomočkov, kar ob upoštevanju dejstev, (i) da udeleženci koncentracije ustvarita večino svojih prihodkov s prodajo blaga preko sistema javnih naročil bolnišnicam, domovom starejših občanov, lekarnam in ostalim partnerjem, (ii) da je trg izrazito razdrobljen, s številnimi manjšimi konkurenti, (iii) da znotraj EU velja prost pretok blaga, in (iv) zaradi neobstoja znatnih vstopnih ovir, ki bi novim potencialnim konkurentom preprečevale vstop na trg, ne zbuja suma glede skladnosti koncentracije s pravili konkurence na veleprodajnem trgu medicinskih pripomočkov.

III.2.3 Presoja na trgu ostalih izdelkov

108. Priglasitelj je navedel prihodke, ki jih ustvarijo v koncentraciji udeležena podjetja na veleprodajnem trgu ostalih izdelkov, kamor sodijo prehranska dopolnila, kozmetični proizvodi, varna hrana in higiena ter ambientalni pripomočki. Veleprodaja omenjenih izdelkov se izvaja za potrebe lekarn, specializiranih prodajaln, fitnes centrov in prodajaln s prehranskimi dodatki in prehrano, prodajaln z ambientalnimi pripomočki, kozmetiko in ostalimi pripomočki za delo v zdravstvene namene. Priglasitelj je oceno velikosti trga ocenil na podlagi podatkov iz baze e-Pharma, v katero ne poročajo vsi subjekti na trgu, temveč le manjši del, nekaj veletrgovcev, ki prodajajo predvsem zdravila, medtem ko je veletrgovcev s prehranskimi dopolnili, kozmetičnimi izdelki, hrano, ipd. mnogo več (npr. [REDACTED] in drugi). Velikost trga je zato po navedbah priglasitelja zelo verjetno večja. Priglasitelj ocenjuje, da baza e-Pharma zajema [REDACTED] velikosti trga, zato je podatek o velikosti trga, kot izhaja iz spodnje tabele, množil s številom [REDACTED].¹⁷¹
109. Na podlagi podatkov, ki jih je posredoval priglasitelj, je mogoče ugotoviti, da bo predmetna koncentracija privedla do relativno majhnega povečanja skupnega tržnega deleža na veleprodajnem trgu ostalih izdelkov, saj znaša prirast tržnega deleža združenega podjetja po podatkih za leto 2021 le [REDACTED] odstotne točke. Priglasitelj navaja, da gre za ogromen trg, ki je najmanj reguliran od vseh relevantnih trgov v predmetni zadevi, na katerem je veliko število udeležencev, katerih velikosti ni mogoče oceniti. Trg je široko razpršen in zrel, na trgu velja visoka stopnja konkurenčnosti, pri čemer obstajajo močni konkurenčni pritiski tudi iz tujine v smislu prodaje preko spleta.¹⁷²

¹⁶⁹ Glej odločbo Agencije št. 3061-2/2023-60 z dne 10. 5. 2023, odstavek 48.

¹⁷⁰ Glej odločbo Agencije št. 3061-2/2023-60 z dne 10. 5. 2023, odstavki od 55 do 58.

¹⁷¹ Dokument št. 3061-3/2023-14, odstavek 101, str. 29.

¹⁷² Dokument št. 3061-3/2023-14, odstavek 120.

Tabela 5: Prihodki od prodaje na veleprodajnem trgu ostalih izdelkov (prehranska dopolnila, kozmetični izdelki, hrana itd) v Republiki Sloveniji v EUR

Podjetje	2019		2020		2021	
	Prihodki od prodaje (v EUR)	Tržni delež (v %)	Prihodki od prodaje (v EUR)	Tržni delež (v %)	Prihodki od prodaje (v EUR)	Tržni delež (v %)
Skupina Salus						
Farmadent						
Gopharm						
Skupaj prevzeto podjetje						
Koncentrirano						
Trg v RS	136.096.775,37	100	155.863.754,04	100	161.587.890,57	100

Vir: podatki priglasitelja, dokument št. 3061-3/2023-14, Tabela 6 na str. 28 in 29.

110. Priglasitelj je navedel tudi razčlenjene prihodke od prodaje na veleprodajnem trgu ostalih izdelkov po posameznih segmentih, iz katerih je razvidno, da podjetja največ prihodkov od prodaje na tem trgu ustvarijo s prodajo prehranskih dopolnil, sledi hrana za posebne zdravstvene namene, kozmetični proizvodi in ostali izdelki (npr. embalaža, kemikalije, rezervni deli, izdelki široke potrošnje in zdravilne učinkovine).

Tabela 6: Ustvarjeni prihodki od prodaje v koncentraciji udeleženih podjetij na posameznih segmentih veleprodajnega trga ostalih izdelkov v letih 2020 - 2022

Segment	Leto	Prihodki od prodaje v EUR	
		Skupina Salus	Prevzeto podjetje
Prehranska dopolnila	2020		
	2021		
	2022		
Kozmetični proizvodi	2020		
	2021		
	2022		
Hrana za posebne zdravstvene namene	2020		
	2021		
	2022		
Drugo	2020		
	2021		
	2022		

Vir: Dokument št. 3061-3/2023-67, odgovor na vpr. 13.

111. **Prehranska dopolnila** so živila, ki jih regulira zakonodaja o živilih, ki je dosegljiva na spletni strani Uprave za varno hrano, veterinarstvo in varstvo rastlin (UVHVVR). Vsa živila (kar so tudi prehranska dopolnila), ki so dana na trg, morajo biti varna za uživanje. To pomeni, da živila ne smejo vsebovati snovi v taki obliki in količini, ki bi predstavljala tveganje za zdravje ljudi.¹⁷³
112. Kot prehranska dopolnila se smejo dajati v promet le izdelki, ki so varni za zdravje potrošnika (Uredba (ES) št. 178/2002), se jim ne pripisuje zdravilnih učinkov ter so označeni in se oglašujejo na način, ki je skladen z določbami Pravilnika o prehranskih dopolnilih¹⁷⁴, z Uredbo (ES) št. 1924/2006 EP in Sveta z dne 20. decembra 2006 o prehranskih in zdravstvenih trditvah na živilih, z Uredbo Komisije (EU) št. 432/2012 o seznamu dovoljenih

¹⁷³ Spletna stran Ministrstva za zdravje <https://www.gov.si teme/prehranska-dopolnila/>.

¹⁷⁴ Uradni list RS, št. 66/13.

zdravstvenih trditev, z Uredbo 1925/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. decembra 2006 o dodajanju vitaminov, mineralov in nekaterih drugih snovi živilom. Ministrstvo za zdravje ne vodi seznama prehranskih dopolnil, ki so v prometu v Republiki Sloveniji. Nadzor nad prehranskimi dopolnili v okviru uradnega nadzora izvaja Zdravstveni inšpektorat RS (ZIRS). Prodajna mesta prehranskih dopolnil so predvsem živilske trgovine, lekarne, specializirane trgovine, trgovine s športno prehrano ter prodaja na svetovnem spletu.¹⁷⁵

113. Prehranska dopolnila pogosto vključujejo: vitamine, minerale, rastline ali zelišča (npr. regrat, kopriva, ingver, kopriva), botanične spojine (npr. kofein, kurkumin), aminokisline (triptofan in glutamin), žive mikrobe (znane pod imenom »probiotiki«). Na voljo so v številnih oblikah, vključno s tabletami, kapsulami, mehkimimi geli, gel pokrovčki, praški, ploščicami, gumijastimi bonboni in tekočinami. Pomembna razlika med zdravili in prehranskimi dopolnili je ta, da je nakup prehranskih dopolnil možen tako v lekarnah kot izven njih (npr. v specializiranih trgovinah s prehranskimi dopolnili ali v klasičnih trgovinah z živilom).¹⁷⁶ Najpogosteje uporabljana prehranska dopolnila so¹⁷⁷:

- sirotkine beljakovine, ki so priljubljene med športniki in so znane pod naslednjimi imeni: proteini, beljakovine, mlečne beljakovine idr.;
- kreatin, ki je prav tako priljubljen pri športnikih, ker naj bi povzročal povečanje fizične zmogljivosti,
- magnezij,
- vitamin D,
- vitamin C,
- kalcij.

114. Priglasitelj je navedel, da je v okviru prehranskih dopolnil dosegel najvišje prihodke od veleprodaje z [REDACTED]. Glavni dobavitelji prehranskih dopolnil obeh podjetij, udeleženih v koncentraciji, so:

[REDACTED]. Vsi navedeni dobavitelji prodajajo izdelke tudi drugim podjetjem v Sloveniji, in sicer vsem veletrgovinam, lekarnam, specializiranim prodajalnam in prodajalnam za zdravo prehrano.¹⁷⁸

Tabela 7: Ocena tržnih deležev na segmentu veleprodaje prehranskih dopolnil

Podjetje	leto 2020		leto 2021		leto 2022	
	Prihodki od prodaje	Tržni delež	Prihodki od prodaje	Tržni delež	Prihodki od prodaje	Tržni delež
Salus	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
Farmadent	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
Trg v RS	86.036.886,00		90.082.902,00		99.604.950,00	

Vir: Dokument št. 3061-3/2023-67, odgovor na vpr. 13, dokument št. 3061-3/2023-245, odgovor na vpr. 5, ter preračun Agencije.

115. Podjetje Salus prodaja prehranska dopolnila [REDACTED]¹⁷⁹, podjetje Farmadent pa prodaja ostale izdelke, vključno s prehranskimi dopolnili, [REDACTED].¹⁸⁰

¹⁷⁵ Ministrstvo za zdravje, Prehranska dopolnila, Napotki, januar 2023, dostopno na <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MZ/DOKUMENTI/DJZ-Preventiva-in-skrb-za-zdravje/varnost-zivil-in-hrane/prehranska-dopolnila/Napotki-prehranskih-dopolnil-2021.pdf>.

¹⁷⁶ Pučko T.: Analiza uživanja prehranskih dopolnil med študenti Univerze v Mariboru, Univerza v Mariboru, Ekonomsko-poslovna fakulteta, 2022, str. 20.

¹⁷⁷ Ibid, str. 24 do 26.

¹⁷⁸ Dokument št. 3061-3/2023-256 in dokument št. 3061-3/2023-255.

¹⁷⁹ Dokument št. 3061-3/2023-256. Delež veleprodaje prehranskih dopolnil družbe Sanolabor d.d. je izredno majhen ([REDACTED] v letu 2022), saj veleprodaja prehranskih dopolnil ni primarni posel navedene družbe. Glavni kupci prehranskih dopolnil družbe Sanolabor d.d. so ekološke trgovine, lekarne, trgovine z medicinskimi pripomočki, ostale trgovine z zdravo prehrano.

¹⁸⁰ Dokument št. 3061-3/2023-255.

Kot glavne konkurente na tem trgu je priglasitelj navedel [REDACTED]
ter distributerje izdelkov za široko potrošnjo kot so [REDACTED].

116. Povpraševanje po prehranskih dopolnilih raste. Rast trga poganja naraščajoče povpraševanje po športnih prehranskih dopolnilih, vse večja ozaveščenost potrošnikov o zdravi prehrani in dobrem počutju, vse večja razširjenost kroničnih bolezni in motenj ter preferenc potrošnikov. K rasti trga bo prispevalo tudi povečanje števila športnih kompleksov in telovadnic, naraščanje osredotočenosti kupcev na uravnoteženo prehrano, hiter porast razširjenosti debelosti in dvig zavesti potrošnikov glede zdravja.¹⁸¹
117. Vstop na trg prodaje prehranskih dopolnil nima posebnih ovir. Na veleprodajnem in maloprodajnem trgu je čedalje večja ponudba prehranskih dopolnil, prav tako so prisotna številna podjetja. Tako je npr. razvidno, da so aktivni člani Združenja za prehranska dopolnila v okviru Gospodarske zbornice Slovenije številna podjetja, in sicer: Aglea, d.o.o., Algena, d.o.o., Ars Pharmae, d.o.o., Atlantic Droga Kolinska, d.o.o., Avemed, d.o.o., Bimedia, d.o.o., Bio pak, d.o.o., Biostile d.o.o.¹⁸², BV@ S, d.o.o., EwoPharma, d.o.o., Fitosan, d.o.o., Hafesan, d.o.o., Heiltropfen Lab, d.o.o., Inslab d.o.o., Jata Emona, d.o.o., Medex, d.o.o.¹⁸³, Medicinalis, d.o.o., MediSanus, d.o.o., MPG LAB, d.o.o., MycoMedica, d.o.o., NN International, d.o.o., PharmaLinea, d.o.o., RES-PONS, d.o.o., SALUS, Veletrgovina, d.o.o., Sanofarm, d.o.o., Valens Int., d.o.o.¹⁸⁴, VI-DA Studio, d.o.o.¹⁸⁵ Iz pregleda spletnih strani je razvidno, da so na veleprodajnem trgu prehranskih dopolnil in kozmetike prisotna tudi številna druga podjetja: npr. SENSILAB d.o.o., ki je v letu 2021 postal del skupine Vision Healthcare (VHC) s sedežem v Belgiji¹⁸⁶, NUTRISSIM d.o.o.¹⁸⁷, BE HEALTHY d.o.o. (blagovna znamka FutuNatura¹⁸⁸).
118. Za **kozmetične proizvode** je priglasitelj navedel, da so najvišje prihodke predstavljali [REDACTED]. Glavni dobavitelji kozmetičnih izdelkov obeh podjetij, udeleženih v koncentraciji, so: [REDACTED]. Vsi navedeni dobavitelji prodajajo izdelke tudi drugim podjetjem v Sloveniji, in sicer vsem veletrgovinam, lekarnam, specializiranim prodajalnam in prodajalnam za zdravo prehrano.¹⁸⁹
119. Glede na to, da naj bi po nekaterih ocenah maloprodajni trg kozmetike v Sloveniji znašal 204 mio EUR¹⁹⁰, po mnenju Agencije priglasiteljeva ocena veleprodajnega segmenta za kozmetiko v višini [REDACTED] ni previsoka in so tržni deleži v tabeli 8 zanesljiva ocena.

¹⁸¹ Glej <https://www.psmarketresearch.com/market-analysis/dietary-supplements-market>.

¹⁸² Slovensko podjetje Biostile proizvaja prehranska dopolnila v Sloveniji (v Komnu), ki jih prodaja tako v Sloveniji kot v drugih Evropskih državah (<https://www.biostile.si/o-nas/>). Podjetje je v letu 2022 ustvarilo 12.426.626,49 EUR čistih prihodkov od prodaje (vir: Letno poročilo za leto 2022, AJPES).

¹⁸³ Medex je vodilno podjetje na področju prehranskih dopolnil na osnovi čebeljih pridelkov (<https://www.medex.si/nasa-zgodba>). Podjetje je v letu 2022 ustvarilo 11.736.611 EUR čistih prihodkov od prodaje na domačem trgu (vir: Letno poročilo za leto 2022).

¹⁸⁴ Slovensko podjetje Valens proizvaja prehranska dopolnila v Šenčurju pri Kranju, kjer je sedež podjetja. Prehranska dopolnila Valens so na voljo v več kot tridesetih državah (<https://valens.si/o-nas/>). Podjetje je v letu 2022 ustvarilo 5.235.345,63 EUR čistih prihodkov od prodaje (vir: AJPES).

¹⁸⁵ Navedeno na https://www.gzs.si/zbornica_kmetijskih_in_zivilskih_podjetij/zdru%C5%BEenje_za_prehranska_dopolnila.

¹⁸⁶ Poleg Sensilaba, ki upravlja štiri ključne blagovne znamke, in sicer Sensilab, Tummy Tox, Slimjoy in Powgen, Vision Healthcare portfelj obsega še blagovne znamke, kot so: N2 Natural Nutrition, Nutriment, Vitality Nutritionals, Bärbel Drexel, Skinneum, Remark, Purasana, Cute, Vitamaze, BeSo Happy, Vitamin Express in Flinndal. Podjetje Sensilab d.o.o. je v letu 2022 ustvarilo 5.593.142 EUR prihodkov na slovenskem trgu, 37.708.775 EUR prihodkov na trgu EU in 8.090.136 EUR prihodkov izven EU. Vir: Letno poročilo Sensilab d.o.o. za leto 2022, str. 5.

¹⁸⁷ Podjetje Nutrilissim je eden največjih evropskih proizvajalcev prehranskih dopolnil (<https://www.nutrilissim.com/>). V letu 2022 je ustvarilo 1.578.885 EUR čistih prihodkov od prodaje na slovenskem trgu ter 28.622.463 EUR čistih prihodkov od prodaje na tujem trgu (vir: Letno poročilo za leto 2022).

¹⁸⁸ Vir: AJPES in <https://www.futunatura.si/veleprodaja-futunatura>.

¹⁸⁹ Dokument št. 3061-3/2023-256 in dokument št. 3061-3/2023-255.

¹⁹⁰ Razvidno iz CTPA: Market Statistics, The UK and the European Market na <https://www.ctpa.org.uk/eu-and-worldwide>.

Tabela 8: Ocena tržnih deležev na segmentu veleprodaje kozmetike

Podjetje	leto 2020		leto 2021		leto 2022	
	Prihodki od prodaje	Tržni delež	Prihodki od prodaje	Tržni delež	Prihodki od prodaje	Tržni delež
Salus						
Farmadent						
Trg v RS	63.748.735,00		69.066.390,00		74.556.430,00	

Vir: Dokument št. 3061-3/2023-67, odgovor na vpr. 13, dokument št. 3061-3/2023-245, odgovor na vpr. 5, ter preračun Agencije.

120. Tudi vstop na trg prodaje kozmetike nima posebnih ovir, saj tako za prehranska dopolnila kot kozmetične proizvode ni strogih regulatornih zahtev kot na področju zdravil. Kot glavne konkurente na tem trgu je priglasiatelj navedel [redacted]. Agencija ugotavlja, da so na trgu prisotni številni proizvajalci in prodajalci kozmetičnih izdelkov, npr. Kozmetika Afrodita d.o.o.¹⁹¹, Henkel Maribor d.o.o.¹⁹², Shine Brown d.o.o.¹⁹³, B4U Laboratories d.o.o.¹⁹⁴ in številni drugi.
121. Med prehranska dopolnila ne sodijo **živila za posebne skupine**, kot jih določa Uredba (EU) št. 609/2013, saj gre pri živilih za posebne skupine za posebno sestavljena in/ali predelana živila, namenjena zadovoljevanju prehranskih potreb zdravih dojenčkov in majhnih otrok, prehranski obravnavi bolnikov, vključno z dojenčki, ter osebam z energijsko omejenimi dietami za zmanjšanje telesne teže. Mednje spadajo naslednje kategorije živil: - začetne formule za dojenčke in nadaljevalne formule, - živila na osnovi predelanih žit in otroška hrana, - živila za posebne zdravstvene namene, - popolni prehranski nadomestki za nadzor nad telesno težo.
122. Glede hrane za posebne zdravstvene namene je priglasiatelj navedel, da so najvišje prihodke predstavljali [redacted]. Glavni dobavitelji navedenih prehranskih izdelkov obeh podjetij, udeleženi v koncentraciji, so: [redacted]. Vsi navedeni dobavitelji prodajajo izdelke tudi drugim podjetjem v Sloveniji, in sicer vsem veletrgovinam, lekarnam, specializiranim prodajalnam in prodajalnam za zdravo prehrano.¹⁹⁵
123. Med hrano za posebne zdravstvene namene sodi tudi adaptirano mleko. Agencija je v pretekli praksi ugotovila, da so pri veleprodaji adaptiranega mleka uradni zastopniki proizvajalcev na slovenskem trgu naslednja podjetja: Merit HP (za blagovne znamke Milupa Aptamil, Milupa Milumil, Novalac), Atlantic Grupa (za blagovno znamko Hipp), Medis (blagovna znamka Novalac), Biomi (blagovna znamka Holle) in Inspharma (blagovna znamka Nan), DM (babylove).¹⁹⁶

¹⁹¹ Kozmetika Afrodita d.o.o. je slovensko podjetje, specializirano za proizvodnjo in distribucijo kozmetičnih izdelkov. Podjetje je v letu 2022 doseglo 19.628.339 EUR čistih prihodkov od prodaje, od tega 49 % na domačem trgu. Vir: Letno poročilo podjetja za leto 2022.

¹⁹² Henkel Maribor d.o.o. je družba, ki proizvaja kozmetične izdelke za slovenski trg in mednarodna tržišča, na katerih Henkel deluje. Henkel je na svetovnem tržišču prisoten s svojimi vodilnimi blagovnimi znamkami in tehnologijami v treh poslovnih segmentih: Laundry & Home Care (Pralna in čistilna sredstva), Beauty Care (Osebna nega in kozmetika) ter Adhesive Technologies (Lepila in tehnologije). S svojimi svetovno znanimi blagovnimi znamkami Persil, Schwarzkopf in Loctite zavzema vodilni položaj tako na področju potrošnje kot tudi v industriji. Družba Henkel Maribor d.o.o. večino svojih prihodkov ustvari z izvajanjem proizvodnje funkcije oziroma tako imenovanega »Toll manufacturing« izdelkov, ki se uvrščajo v divizijo B (»Beauty care« oz. kozmetike in lepotni izdelki). Podjetje je v letu 2022 doseglo 39.103.459 EUR čistih prihodkov od prodaje. Vir: Letno poročilo podjetja za leto 2022.

¹⁹³ Podjetje je v letu 2022 ustvarilo 12.737.148,44 EUR čistih prihodkov od prodaje. Vir: letno poročilo podjetja za leto 2022.

¹⁹⁴ Podjetje je v letu 2022 ustvarilo 3.921.351,00 EUR čistih prihodkov od prodaje. Vir: letno poročilo podjetja za leto 2022. Glej tudi <https://b4ulabs.com/>.

¹⁹⁵ Dokument št. 3061-3/2023-256 in dokument št. 3061-3/2023-255.

¹⁹⁶ Odločba Agencije št. 3061-7/2020-252 z dne 25. 11. 2020, str. 32.

124. Agencija je ugotovila, da so na veleprodajnem trgu ostalih izdelkov na vseh segmentih trga (prehranska dopolnila, kozmetika, živila za posebne skupine uporabnikov) prisotna številna podjetja. Prav tako za vstop na trg veleprodaje ostalih izdelkov ne veljajo strogi regulatorni ukrepi kot na področju zdravil, vstop na trg je razmeroma prost in enostaven, kar se kaže tudi v prisotnosti večjega števila ponudnikov prehranskih dopolnil, kozmetike in drugih proizvodov.

125. Na podlagi navedenega ob upoštevanju stanja na trgu veleprodaje ostalih izdelkov, odsotnosti ovir za nabavo in prodajo prehranskih dopolnil, kozmetike in ostalih izdelkov na tujih trgih preko spleta, obstoječe in potencialne konkurence, izbire, ki jo imajo končni potrošniki, Agencija ugotavlja, da koncentracija ne predstavlja nevarnosti ustvarjanja oziroma krepitve prevladujočega položaja na trgu veleprodaje ostalih izdelkov, ki bi pomenil zmanjšanje ali onemogočanje učinkovite konkurence.

III.2.4 Presoja na trgih veleprodaje zdravil za uporabo v humani medicini

126. Podjetje [REDAKTIRANO] je po naročilu priglasiatelja pripravilo ekonomsko poročilo, ki vsebuje presoj o verjetnosti konkurenčno pravnih zadržkov v zvezi s prevzemom podjetja Farmadent s strani podjetja Salus.¹⁹⁷ Slednja se nanaša le na učinke na trgu veleprodaje zdravil za uporabo v humani medicini v Republiki Sloveniji, kjer prihaja do znatnega prekrivanja dejavnosti v koncentraciji udeleženih podjetij. Analiza [REDAKTIRANO] temelji na podatkih iz baze ERAR, ki obsega podatke o porabi javnega denarja v Republiki Sloveniji (vrednosti so z DDV). V analizi je zajeta le nabava zdravil, ki jih opravijo bolnišnice v javni lasti in javni lekarniški zavodi, ne pa tudi nabava zdravil, ki jih opravijo zasebne lekarne in zasebne zdravstvene ustanove, poleg tega podatki ne obsegajo samo prodaje zdravil za uporabo v humani medicini, temveč tudi vse drugo blago, ki ga je dobavitelj morda prodal javnim bolnišnicam ali javnim lekarnam. Analiza je zato uporabila določene prilagoditve in predpostavke, ki temeljijo na ocenah.¹⁹⁸

127. Agencija je kljub navedenemu ključne ugotovitve Analize [REDAKTIRANO] upoštevala pri presoji koncentracije in se do njih opredelila v skladu z ugotovitvami, do katerih je prišla v okviru izvedene analize trgov in presoje učinkov koncentracije na upoštevne trge. Agencija je posredovala vprašalnike glede vpliva obravnavane koncentracije tako na konkurenta združenega podjetja na trgu veleprodaje zdravil za uporabo v humani medicini¹⁹⁹ in podjetje LL Grosist²⁰⁰, na dobavitelje, ki oskrbujejo navedeni trg z zdravili in ostalimi izdelki in pripomočki na območju Republike Slovenije²⁰¹, in kupce (javne lekarniške zavode v RS, bolnišnice, ki so pretežno v državni lasti, ter na zasebne lekarne v RS)²⁰², pri čemer so vsi posredovali izpolnjene vprašalnike. Agencija je zajela v vzorec vseh 25 javnih lekarniških zavodov v RS in vseh 21 javnih bolnišnic v RS, ter 18 največjih zasebnih lekarn v RS, zato je mogoče, ker je vzorec dovolj velik in reprezentativen, odgovore posplošiti in uporabiti navedbe posameznih podjetij kot splošno oceno razmer na trgih. Dodatno je Agencija presoj o koncentracije izvedla tudi na podlagi podatkov, ki sta jih posredovala priglasiatelj²⁰³ in prevzeto podjetje²⁰⁴, podatkov, ki so javno dostopni, podatkov Lekarniške zbornice Slovenija²⁰⁵, JAZMP²⁰⁶ in Nensi d.o.o.²⁰⁷.

¹⁹⁷ Priloga dokumenta opr. št. 3061-3/2023-212, Presoja učinkov prevzema družbe Farmadent s strani družbe Salus na konkurenco z dne 19. 5. 2023.

¹⁹⁸ Analiza [REDAKTIRANO], pojasnilo na str. 13.

¹⁹⁹ Kemofarmacija (dokumenta št. 3061-3/2023-136 in 3061-3/2023-263).

²⁰⁰ Dokument št. 3061-3/2023-160.

²⁰¹ Agencija je naslovila vprašalnike na 10 dobaviteljev (dokumenta št. 3061-3/2023-18 in št. 3061-3/2023-19).

²⁰² Dokumenti št. 3061-3/2023-72 (bolnišnice), št. 3061-3/2023-87 (javni lekarniški zavodi), št. 3061-3/2023-3061-3/2023-161 (zasebne lekarne), št. 3061-3/2023-73 (javni lekarniški zavod).

²⁰³ Dokumenti št. 3061-3/2023-1, št. 3061-3/2023-14, št. 3061-3/2023-15, št. 3061-3/2023-17, št. 3061-3/2023-67, št. 3061-3/2023-71, št. 3061-3/2023-212 in št. 3061-3/2023-245.

²⁰⁴ Dokumenti št. 3061-3/2023-81, 3061-3/2023-178, 3061-3/2023-179, 3061-3/2023-234, 3061-3/2023-235, 3061-3/2023-253, 3061-3/2023-244 in 3061-3/2023-255.

²⁰⁵ Dokument št. 3061-3/2023-171 z dne 14. 7. 2023.

²⁰⁶ Dokumenti št. 3061-3/2023-64, št. 3061-3/2023-68, št. 3061-3/2023-232 in št. 3061-3/2023-233.

²⁰⁷ Dokument št. 3061-3/2023-262.

128. Po ugotovitvah Evropske komisije²⁰⁸ v zdravstvu obstaja nevarnost korupcije, prav tako so se zaradi protikonkurenčnih praks cene zdravil zvišale. Ker so višje cene lahko tudi posledica združitve farmacevtskih družb, saj imajo tako nastale družbe zaradi združitve večjo moč pri oblikovanju cen, je Agencija v nadaljevanju izvedla skrbno presojo na trgih veleprodaje zdravil za uporabo v humani medicini.

III.2.4.1 Odpovedi pogodb s strani dobaviteljev

129. Drugi odst. 26. člena ZLD-1 določa, da izvajalci lekarniške dejavnosti neposredno ali posredno prek povezanih oseb ne smejo ustanavljati, voditi ali nadzirati pravnih oseb, ki opravljajo dejavnost industrijske proizvodnje zdravil, medicinskih pripomočkov ter drugih izdelkov za podporo zdravljenja in ohranitev zdravja ali dejavnost prometa na debelo z zdravili in medicinskimi pripomočki, ali prek kapitalskih naložb ali kako drugače pridobiti ali imeti nadzor nad upravljanjem teh pravnih oseb oziroma jih voditi. V letu 2021 je bila v Državnem zboru RS izglasovana sprememba 26. člena ZLD-1²⁰⁹, po kateri javni lekarniški zavod ali lokalna skupnost lahko ustanovi organizacijo za dejavnost prometa z zdravili na debelo, kar je pomembno predvsem za poslovanje podjetij LL Grosist²¹⁰ in Farmadent.
130. Podjetje Farmadent je v letnem poročilu za leto 2020 navedlo, da je bil vpliv ZLD-1 na poslovanje skupine predvsem posreden zaradi različnih tolmačenj 26. člena ZLD-1 (in s tem ustreznosti uskladitve lastniške strukture skupine) tako na strani dobaviteljev kot kupcev, kar lahko ima vpliv na finančno premoženjski položaj družb v skupini v letu 2021. Navedlo je, da se je tudi v letu 2021 nadaljeval trend spreminjanja poslovnih modelov večjih tujih dobaviteljev zdravil, ki zapirajo svoja predstavništva v Sloveniji in se odločajo za oskrbo trga RS z zdravili preko enega ali dveh veletrgovcev. Skupina Farmadent mora praviloma kot tretji veletrgovec z zdravili zaradi prekinitve neposrednih dobav posledično to blago nabavljati pri ostalih dveh veletrgovcih, pri čemer so lahko nabave omejene, prav tako so pogoji nabave bistveno slabši. Družbe v skupini Farmadent so posledično vse manj konkurenčne glede na dejstvo, da kupci pričakujejo popoln asortiman izdelkov. Vse navedeno lahko bistveno vpliva na zmanjšanje razlike v ceni in posledično na finančno premoženjski položaj družbe²¹¹.
131. Podjetje Farmadent je v letnih poročilih za leti 2021 in 2022²¹² navedlo, da je večletno tveganje usklajenosti lastništva in obstoj podjetij v okviru 26. člena ZLD-1 rezultiralo v nezaupanje v sposobnost oskrbe z zdravili, da je podjetje izgubilo nekaj neposrednih dobaviteljev, da oba tekmeča na trgu izvajata nepošteno in agresivno konkurenco, kar je rezultiralo v manjši dobavljivosti blaga z bistveno manjšimi maržami in zmanjšanim obsegu poslovanja in izgubi dolgoletnih velikih kupcev. Določeni proizvajalci (██████) so tudi kasneje odpovedali pogodbe o dobavi, kar je pomenilo, da je bilo podjetje primorano kupovati njihove

²⁰⁸ Glej mag. M. Pristavec Dožić in M. Križaj za Državni zbor: Področje nabav v zdravstvu, Primerjalni pregled, Ljubljana, 28. 2. 2020, https://fotogalerija.dz-rs.si/datoteke/Publikacije/Zborniki_RN/2020/Podrocje_nabav_v_zdravstvu.pdf, str. 3, 34.

²⁰⁹ S 1. členom Zakona o spremembi in dopolnitvi Zakona o lekarniški dejavnosti (ZLD-1C) je bil dodan nov tretji, četrti in peti odstavek 26. člena ZLD-1. Po tretjem odst. 26. člena javni lekarniški zavod lahko ustanovi organizacijo, katere temeljna dejavnost je dobava zdravil, če ta pravna oseba izpolnjuje naslednje pogoje:

- da obvladuje določeno pravno osebo podobno kot svoje službe,
- da pravna oseba izvaja več kot 80 odstotkov svoje dejavnosti za izpolnitev nalog, ki ji jih je dal javni lekarniški zavod, ki jo obvladuje, ali ki so ji jih dale druge pravne osebe, ki jih javni lekarniški zavod obvladuje,
- v pravni osebi neposredni zasebni kapital ni udeležen in
- vrednost predmeta naročanja je enaka ali nižja od cen za ta predmet na trgu

Po četrtem odst. 26 člena lahko organizacijo, katere temeljna dejavnost je dobava zdravil, ustanovi tudi samoupravna lokalna skupnost. Ta organizacija mora biti v izključni lasti samoupravne lokalne skupnosti, pri čemer ji ni treba izpolnjevati pogoja iz druge alineje prejšnjega odstavka.

Po petem odst. 26. člena ZLD se glede razpolaganja s presežki prihodkov nad odhodki v organizacijah iz tretjega in četrtega odstavka tega člena smiselno uporabljajo določbe 38. člena tega zakona.

V drugem členu ZLD-1C pa je določeno, da morajo javni lekarniški zavodi ali samoupravne lokalne skupnosti, ki so že ustanovile lastne pravne osebe, katere temeljna dejavnost je dobava zdravil, prilagoditi pogoje iz spremenjenega 26. člena zakona za delovanje na trgu do 31. decembra 2021.

²¹⁰ LL Grosist, katerega edini družbenik je Lekarna Ljubljana, navaja, da 97 % vseh prihodkov ustvari s podjetjem Lekarna Ljubljana, katerega ustanovitelj je Mestna občina Ljubljana. Revidirano letno poročilo za leto 2021, str. 5.

²¹¹ Str. 88 konsolidiranega letnega poročila za leto 2020.

²¹² Str. 18 konsolidiranega letnega poročila za leto 2021 in konsolidiranega letnega poročila za leto 2022.

izdelke pri konkurenci, ki je poslabšala pogoje in tudi dobave so bile omejene in prenizke za zahteve kupcev.

132. Tudi iz letnih poročil podjetja LL Grosist je razvidno podobno. Podjetje navaja, da so nekatere multinacionalke krčile distribucijsko verigo na slovenskem trgu (Sanofi Aventis, GlaxoSmithKline, Bausch Health v letu 2021 in Pliva d.o.o. v letu 2022) in so sodelovale še z eno ali dvema veleprodajnicama. Podjetje LL Grosist je izpad direktnih dobav kompenziralo z dogovorom za dobavo zdravil pri podjetju Salus, kjer pa je po letu 2022 dosegalo nižje marže in se soočalo s pogostimi nedobavami.²¹³ Zaradi navedenih razlogov je podjetje povečalo sodelovanje s podjetjem Farmadent (vključno z GoPharm).

133. Podjetje Farmadent je navedlo, da je po uveljavitvi ZLD-1 do poteka prehodnega obdobja za uskladitev lastniške strukture oz. do sprejetja ZLD-1C izgubilo naslednje dobavitelje zdravil za uporabo v humani medicini: [REDACTED]

134. V spodnji tabeli je navedenih 25 največjih proizvajalcev oz. dobaviteljev zdravil (na seznamu je tudi [REDACTED], ki je uvoznik in ne proizvajalec), ki dobavljajo zdravila v Slovenijo (največji delež med temi predstavljajo zdravila na recept). V stolpcu »Units« je navedena količina oz. število škatlic, v stolpcu »Sales WHS« pa vrednost prodaje po veleprodajnih cenah od veletrgovca do lekarn, ki ne vsebuje DDV. V četrtem stolpcu je z »DA« ali »NE« navedeno, ali proizvajalci dobavljajo zdravila podjetju Farmadent ter datum odpovednega roka, če so pogodbo prekinili v preteklih treh letih. V stolpcu »Tržni delež proizvajalca« pa je naveden tržni delež glede na vrednost prodaje.

Tabela 9: 25 največjih proizvajalcev zdravil, ki dobavljajo zdravila v Slovenijo in sodelovanje s podjetjem Farmadent

[illegible]

²¹³ Letno poročilo za leto 2021 in letno poročilo za leto 2022, str. 7. Podjetje LL Grosist navaja, da je bil v letu 2021 s podjetjem Salus sklenjen dogovor o prodaji zdravil proizvajalca Eli Lilly.

²¹⁴ Dokumenta št. 3061-3/2023-81 in št. 3061-3/2023-178.

[illegible]

* Pogodba z [REDACTED] je potekla [REDACTED], sedaj Farmadent oskrbujejo samo z blagom za še aktivna JN. Dokument št. 3061-3/2023-234.

** Pogodba z [REDACTED] je potekla [REDACTED]

Vir: dokumenti št. 3061-3/2023-81, št. 3061-3/2023-178 in št. 3061-3/2023-234.

135. Iz navedene tabele je razvidno, da podjetje Farmadent [REDACTED] od 25 največjih proizvajalcev oziroma dobaviteljev zdravil v Slovenijo nima sklenjene pogodbe o dobavi oziroma je bila le-ta prekinjena v preteklih treh letih. Glede na to, da se veletrgovčeva marža obračunava od količine, to je od posamezne škatlice zdravila, in tudi od vrednosti zdravila do določene mere, ima na veletrgovčevo maržo večji vpliv odpoved pogodbe tistega proizvajalca zdravil, ki ima na prodajni strani večje število škatlic zdravil.

136. V spodnji tabeli je posebej za zdravila brez recepta za obdobje od januarja do avgusta 2023 navedenih 25 največjih proizvajalcev, ki prodajajo zdravila brez recepta v Slovenijo. Pri tem je za vsakega proizvajalca zdravil brez recepta navedeno, ali dobavlja tudi Farmadentu.

Tabela 10: 25 največjih proizvajalcev oz. dobaviteljev zdravil brez recepta v Slovenijo v obdobju jan. – avg. 2023 in sodelovanje s Farmadentom

[illegible]

Proizvajalec	Sales WHS (EUR)	Pogodba s Farmadent

Vir: dokument št. 3061-3/2023-234.

137. Iz navedene tabele je razvidno, da podjetje Farmadent z [redacted] od 25 največjih proizvajalcev oziroma dobaviteljev zdravil brez recepta v Slovenijo nima sklenjene pogodbe o dobavi oziroma je bila le-ta prekinjena v preteklih treh letih. [redacted]

138. Podjetje Farmadent je navedlo, da pričakuje dodatne odpovedi pogodb s strani dobaviteljev do konca leta 2023, saj mnogi dobavitelji menijo, da bo podjetju Farmadent vsa potrebna zdravila dobavilo podjetje Salus, ker ne vedo, v kateri fazi je predmetna koncentracija. Na drugi strani pa si lekarne želijo poslovati z veletrgovcem, ki ima dostop do celotnega asortimana zdravil.²¹⁵

III.2.4.2 Vrednosti in deleži nabav pri veleprodaji zdravil v humani medicini

139. Agencija je z analizo trgov od javnih lekarniških zavodov, zasebnih lekarn in bolnišnic pridobila podatke o vrednosti skupnega povpraševanja po zdravilih za uporabo v humani medicini v RS, ki so namenjena za nadaljnjo prodajo (veleprodajni trg) za pretekla tri leta.

Tabela 11: Vrednosti in deleži nabav zdravil s strani bolnišnic in lekarn v letih 2020 do 2022

	2020		2021		2022	
	vrednost nabav v EUR	delež v %	vrednost nabav v EUR	delež v %	vrednost nabav v EUR	delež v %
bolnišnice	247.240.997,24	36,20	262.804.251,63	35,27	266.331.986,00	32,96
javne lekarne	405.671.823,77	59,40	448.484.315,43	60,19	501.738.870,82	62,10
zasebne lekarne	29.988.662,79	4,39	33.846.884,22	4,54	39.875.210,58	4,94
SKUPAJ	682.901.483,80	100,00	745.135.451,28	100,00	807.946.067,40	100,00

Vir: Izračun Agencije na podlagi podatkov, pridobljenih z analizo trgov.

140. Iz Tabele 11 je razvidno, da povpraševanje po zdravilih za uporabo v humani medicini v RS, ki so namenjena za nadaljnjo prodajo, iz leta v leto narašča, pri čemer je vrednost nabave na veleprodajnem nivoju v letu 2022 znašala 807.946.067 EUR, od tega so javne lekarne predstavljale približno dve tretjini skupnega povpraševanja po veleprodaji zdravil za uporabo v humani medicini v RS, bolnišnice eno tretjino²¹⁶, zasebne lekarne pa dobre 4 % celotnega povpraševanja. Analiza podatkov je še pokazala, da javni lekarniški zavodi v povprečju zadnjih treh opravijo približno 9 % vseh nakupov pri proizvajalcih zdravil (direktna prodaja), 91 % pa pri veletrgovcih z zdravili za uporabo v humani medicini. Tudi bolnišnice so v preteklih treh letih veliko večino (89 %) nakupov opravile pri veletrgovcih z zdravili, le 11 % vseh nakupov pa pri proizvajalcih zdravil, zasebne lekarne pa so v enakem obdobju opravile v povprečju le 2 % nakupov preko direktne prodaje, razliko pa od veletrgovcev z zdravili. Glede na navedeno Agencija ugotavlja, da veliko večino distribucije z zdravili za uporabo v humani medicini na veleprodajnem trgu v RS opravijo specializirani veletrgovci z zdravili za uporabo v humani medicini, ki se ukvarjajo z nakupom zdravil od proizvajalcev zdravil ter imetnikov dovoljenja za

²¹⁵ Dokument št. 3061-3/2023-235.

²¹⁶ Tudi priglasiatelj v Analizi [redacted] navaja, da javne in zasebne lekarne predstavljajo v letu 2022 približno dve tretjini celotnega trga veleprodaje zdravil za uporabo v humani medicini. Dokument št. 3061-3/2023-212, str. 8.

promet z zdravili (če ti niso proizvajalci) in prodajo le-teh zdravstvenim ustanovam. Veletrgovci zagotavljajo navedenim kupcem visoke hitrosti in pogostost dobav na različne lokacije, kar je še posebej pomembno za (javne in zasebne) lekarne, da se zagotovi nemotena preskrba z zdravili.

141. Priglasiteljeva ocena velikosti celotnega trga veleprodaje zdravil za uporabo v humani medicini v RS, ki temelji na podlagi podatkov baze ePharma²¹⁷ in sistema ERAR²¹⁸, se nekoliko razlikuje od izračunov Agencije. V letu 2022 je znašala velikost trga 894.703.969,50 EUR, kar je 10 % več od izračunov Agencije. Ker so podatki, ki jih je pridobila Agencija v okviru analize trga, boljši približek dejanskim podatkom o nakupih kupcev (javnih lekarniških zavodov, zasebnih lekarn in bolnišnic) na zadevnem trgu, je Agencija pri presoji koncentracije upoštevala svoje izračune.
142. Priglasitelj je za v koncentraciji udeležena podjetja posredoval podatke o ustvarjenih prihodkih od prodaje na trgu veleprodaje zdravil za uporabo v humani medicini v RS, na podlagi katerih je Agencija, upošteva podatke o velikosti celotnega veleprodajnega trga, ugotavljala, kakšen položaj imajo v koncentraciji udeležena podjetja na širšem trgu veleprodaje zdravil za uporabo v humani medicini v RS, kar je razvidno iz spodnje tabele.

Tabela 12: Tržni deleži v koncentraciji udeleženih podjetij na trgu veleprodaje zdravil za uporabo v humani medicini v Sloveniji v letih 2020 in 2021

	2020		2021	
	prihodki od prodaje v EUR	tržni delež v %	prihodki od prodaje v EUR	tržni delež v %
Skupina Salus	██████████	██████	██████████	██████
Farmadent	██████████	██████	██████████	██████
Gopharm	██████████	██████	██████████	██████
Prevezeto podjetje skupaj	██████████	██████	██████████	██████
ZDRUŽENO PODJETJE	██████████	██████	██████████	██████
Veleprodaja zdravil za uporabo v humani medicini v RS	682.901.483,80	100,00	745.135.451,28	100,00

Vir: Izračun Agencije na podlagi podatkov, pridobljenih z analizo trgov (velikost trga RS) in podatkov priglasitelja o ustvarjenih prihodkih od prodaje (dokument št. 3061-3/2023-14, str. 20 in 21).

143. Iz Tabele 12 je razvidno, da bo združeno podjetje na širšem trgu veleprodaje zdravil za uporabo v humani medicini v RS po izvedeni koncentraciji ustvarilo prevladujoč položaj. Tržni delež združenega subjekta po podatkih za leto 2021 znaša ██████ %, od česar znaša prirast tržnega deleža kot posledica koncentracije ██████ odstotnih točk. Tržni delež prevzetega podjetja se je sicer leta 2021 glede na leto 2020 zmanjšal iz ██████ % na ██████ %, kar je po navedbah priglasitelja posledica odpovedi pogodb več dobaviteljev zdravil, ki si zaradi racionalizacije svojih distribucijskih in dobavnih verig in majhnosti trga RS vse bolj prizadevajo zagotoviti le enega ali dva lokalna veletrgovca za distribucijo svojih zdravil. Farmadent zato ni mogel več zagotoviti zadostne dobave zdravil od proizvajalcev zdravil pod konkurenčnimi pogoji in je posledično izgubil nekaj strank, ki so prešle k tekmecem.

144. Ker se konkurenčni pogoji in struktura ponudbe in povpraševanja na trgu veleprodaje zdravil za uporabo v humani medicini v RS razlikujejo glede na različne skupine kupcev, je treba trg veleprodaje zdravil za uporabo v humani medicini v RS nadalje segmentirati na:
- trg veleprodaje zdravil za uporabo v humani medicini v RS bolnišnicam in
 - trg veleprodaje zdravil za uporabo v humani medicini v RS lekarnam.

²¹⁷ Baza ePharma je zunanji ponudnik podatkov, ki zagotavlja agregirane neto prihodke od prodaje (brez DDV) petih veletrgovcev v RS, ki mu poročajo.

²¹⁸ Aplikacija za prikaz porabe javnega denarja v Republiki Sloveniji, kamor se mesečno sporoča podatke o nakupih vseh javnih zdravstvenih zavodov.

III.2.4.3 Presoja na trgu veleprodaje zdravil bolnišnicam

145. Iz Analize [REDACTED]²¹⁹ izhaja, da so bolnišnice v RS pretežno v javni lasti in so leta 2022 predstavljale približno eno tretjino skupnega povpraševanja po veleprodaji zdravil za uporabo v humani medicini. Bolnišnice za svoje bolnišnične lekarne nabavljajo zdravila predvsem prek postopkov oddaje javnih naročil, in sicer običajno na ravni mednarodnih nelastniških imen (INN) in ne na ravni ATC klasifikacije.

146. Agencija je na podlagi odgovorov 21 slovenskih bolnišnic ugotovila obseg trga veleprodaje zdravil bolnišnicam in tržne deleže v koncentraciji udeleženih podjetij.

Tabela 13: Prihodki od prodaje zdravil bolnišnicam in tržni deleži v koncentraciji udeleženih podjetij v letih 2020, 2021 in 2022

Podjetje	leto 2020		leto 2021		leto 2022	
	prihodki v EUR	tržni delež v %	prihodki v EUR	tržni delež v %	prihodki v EUR	tržni delež v %
Salus	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
Farmadent	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
Skupaj	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
Kemofarmacija	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
Ostali	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
Obseg trga	217.077.528,04		230.333.690,50		242.454.546,01	

Vir: Analiza trga in izračuni Agencije.

147. Iz podatkov v zgornji tabeli izhaja, da bo imelo združeno podjetje po izvedeni koncentraciji na trgu veleprodaje zdravil bolnišnicam v RS po podatkih za leto 2022 skupni tržni delež [REDACTED] %, pri čemer se njegova tržna moč ne bo bistveno okrepila (tržni delež se bo povečal le za [REDACTED] odstotne točke). Kemofarmacija ima na upoštevem trgu podoben tržni delež ([REDACTED] % v letu 2022), ostali veletrgovci (zastopniki proizvajalcev zdravil²²⁰) pa so imeli v letu 2022 skupaj [REDACTED] % tržni delež.

148. Iz Analize [REDACTED]²²¹ izhaja, da na javnih razpisih bolnišnic, ki se izvajajo na ravni INN imen, pogosto sodelujejo tudi proizvajalci zdravil, ki imajo stroškovno prednost pred veletrgovci, zato tudi veliki in uveljavljeni akterji, kot sta družbi Salus in Kemofarmacija, niso vedno uspešni pri konkuriranju le-tim. Poleg farmacevtskih proizvajalcev so konkurenti tudi mnogi drugi veletrgovci, npr. [REDACTED] idr. Priglasitelj ocenjuje, da proizvajalci in drugi veletrgovci skupaj predstavljajo [REDACTED] prodaje v segmentu bolnišnic.

149. Iz analize trga, ki jo je opravila Agencija, izhaja, da so bolnišnice v RS v preteklih 3 letih izvedle v povprečju le 11,6 % nakupov od proizvajalcev zdravil, preko 70 % vseh nakupov pa so opravile pri treh največjih veletrgovcih na slovenskem trgu (Kemofarmacija, Salus in Farmadent), zato ni mogoče pritrditi ugotovitvi Analize [REDACTED], da je konkurenca v bolnišničnem segmentu zaradi neposredne udeležbe proizvajalcev in številnih veletrgovcev zelo ostra.

150. V Sloveniji direktna nabava zdravil neposredno od proizvajalcev ni možna, razen v primeru, ko so proizvajalci pridobili dovoljenje JAZMP za opravljanje dejavnosti prometa z zdravili na debelo. Veliko bolnišnic je navedlo, da zdravila nabavljajo le pri veletrgovcih z zdravili in da proizvajalci zdravil niso izrazili interesa za neposredno dostavo zdravil bolnišnicam. Bolnišnice

²¹⁹ Dokument št. 3061-3/2023-212, str. 8.

²²⁰ Npr. Bayer, Roche, Sanofi-Aventis, Krka, Lek.

²²¹ Poglavje 2.2.1, Veleprodaja bolnišnicam.

tudi navajajo, da bi nabava neposredno od proizvajalcev zdravil zahtevala več manipulativnega in računovodskega dela (več dostav, več vnosov dobavnic ipd), kar povečuje stroške nabave²²².

151. Bolnišnice, ki nabavljajo zdravila tudi pri proizvajalcih zdravil, navajajo, da morajo le-ti nuditi enake pogoje dostave glede hlajenja vozila (zagotavljanja hladne verige), hitrosti in pogostosti dobave. Hitrost dobave in pogostost dobave sta zelo pomembna²²³, zato v javnih razpisih nista merili, ampak pogoj za pridobitev posla, saj bolnišnice praviloma nimajo velikih skladiščnih kapacitet. Zdravila je potrebno dobavljati dnevno, od ponedeljka do petka, v roku 24 ur od prejema naročila (za nujna naročila tudi v krajšem roku). Ker morajo proizvajalci zdravil prevoz zdravil vračunati v končno ceno zdravila in zaradi zahtev za dnevno dostavo, se redki proizvajalci zdravil prijavijo neposredno na javne razpise.²²⁴
152. Bolnišnice so v analizi trga navajale, da sta Kemofarmacija in Salus bolj ali manj enakovredna ponudnika zdravil. V preteklih letih naj bi Kemofarmacija izrazito izstopala v odlični logistični mreži, kar pa se je v zadnjem času izboljšalo tudi pri Salusu²²⁵. Pogajalska moč Salusa in Kemofarmacije je zelo velika, kar je posledica njunega velikega asortimaja, Farmadent je bistveno manjši dobavitelj, posledično je tudi njegova pogajalska moč manjša. Salus oddaja ponudbe za različna zdravila (originalna, generična, biološka, podobno biološka zdravila, zdravila sirote), medtem ko Farmadent oddaja ponudbe predvsem za originalna in generična zdravila, ponuja pa manjši obseg bioloških in podobno bioloških zdravil, medtem ko zdravil, ki so pod patentno zaščito, skoraj ne ponuja. Pretežen del zdravil, ki jih prodaja Farmadent so generična zdravila, ki imajo zelo veliko konkurenco, posledično se mora Farmadent zelo potruditi z višino popusta, da si zagotovi posel. Salus in Kemofarmacija ponujata veliko bioloških zdravil, ki so še pod patentno zaščito. Med seboj si za ta zdravila konkurirata običajno le s svojo trgovsko maržo. Dokler je zdravilo pod patentno zaščito, je pogajalska moč ponudnika zelo velika. Pogajanje za ceno zdravil, ki so pod patentno zaščito, je skoraj v celoti prepuščeno ZZSZ, ki s proizvajalci zdravil izpogaja znižanje cene (dogovorjeno ceno) oziroma druge načine znižanja stroškov zdravljenja.²²⁶
153. Samo tri bolnišnice so navedle, da bi predmetna koncentracija lahko poslabšala stanje konkurence na trgu veleprodaje zdravil bolnišnicam. Prva bolnišnica navaja, da ima podjetje Salus večji nabor dragih zdravil (antibiotiki, citostatiki, biološka zdravila). V primeru zadevne koncentracije pričakujejo poslabšanje storitev in ostalih pogojev pri nabavi zdravil. Glede na to, da so na zadnjem javnem naročilu za več kot polovico razpisanih zdravil podali ponudbo le Salus, Farmadent in Kemofarmacija (ali celo samo dva izmed njih), pričakujejo, da po zadevni koncentraciji ne bo konkurence na upoštevem trgu.²²⁷ Druga bolnišnica navaja, da jim podjetje Salus trenutno dobavlja največji delež zdravil in da doslej niso imeli težav pri dobavi. Po združitvi s Farmadentom se bo delež Salusa še povečal, s tem pa bi se lahko povečal vpliv na cene in konkurenco.²²⁸ Tretja bolnišnica navaja, da se težko opredeljuje do predvidene koncentracije in morebitnih posledic. Navaja, da mora upoštevati Zakon o javnem naročanju, izbrani ponudnik pa izpolnjevati pogoje, ki jih določi naročnik. Zmanjšanje števila ponudnikov zdravil pa pomeni manjšo možnost za doseganje večjih popustov.²²⁹
154. Bolnišnice večinoma navajajo, da prevzem podjetja Farmadent s strani podjetja Salus ne bo bistveno vplival na njihovo poslovanje in na stanje konkurence²³⁰. Nekateri navajajo, da učinkovite konkurence tudi sedaj ni, ker popuste določa proizvajalec neodvisno od

²²² Npr. dokumenti št. 3061-3/2023-171, št. 3061-3/2023-80, št. 3061-3/2023-105, št. 3061-3/2023-112, št. 3061-3/2023-123, odgovori na vprašanje št. 6 in 7.

²²³ Glej tudi dokument št. 3061-3/2023-124, odgovor na vprašanje 5.

²²⁴ Dokument št. 3061-3/2021-151, odgovor na vprašanje št. 4 in 5.

²²⁵ Dokument št. 3061-3/2023-112, odgovor na vprašanje 4.

²²⁶ Dokument št. 3061-3/2023-151, odgovor na vprašanje 3.

²²⁷ Dokument št. 3061-3/2023-154, odgovor na vprašanje 10.

²²⁸ Dokument št. 3061-3/2023-158, odgovor na vprašanje 10.

²²⁹ Dokument št. 3061-3/2023-163, odgovor na vprašanje 10.

²³⁰ Dokument št. 3061-3/2023-105, št. 3061-3/2023-111, odgovor na vprašanje 10. Pri tem nekatere bolnišnice navajajo, da se Farmadent na njihove razpise ni prijavljal, da z njim ne poslujejo in ne pričakujejo sprememb (npr. dokumenti št. 3061-3/2023-133, št. 3061-3/2023-144, št. 3061-3/2021-155, št. 3061-3/2021-157, št. 3061-3/2023-172, št. 3061-3/2021-207, odgovor na vprašanje 10).

veletrgovcev, končna cena pa je določena s pravilnikom. Menijo, da število veletrgovcev ni pogoj za konkurenčnost, ker cenovno politiko in dostopnost zdravil določajo proizvajalci, nekoliko pa v to posega s svojimi odločitvami JAZMP²³¹. Menijo, da je sicer bolje imeti več ponudnikov na trgu, vendar predmetna koncentracija ne bo predstavljala posebne grožnje za konkurenco, saj so cene zdravil večinoma regulirane, marže veletrgovcev prav tako. Popusti, ki so odvisni le od veletrgovcev z zdravili, pa se gibljejo pri manj kot odstotni točki. Višji popusti, ki jih v bolnišnici dosegajo na javnih naročilih, so predvsem volja uvoznikov oziroma proizvajalcev zdravil, kjer imajo neposredno konkurenco v drugem uvozniku oziroma proizvajalcu. Te višje rabate ponudijo preko veletrgovca, v nekaterih primerih preko enega, včasih pa tudi preko več.²³² Ocenjujejo, da se bo moč Salusa po združitvi povečala, vendar pa ne pričakujejo poslabšanja storitev. Salus naj bi bil zelo zanesljiv dobavitelj zdravil, ki v bolnišnico dobavlja tudi drugo blago, kar mu omogoča znižanje skupnih stroškov prevoza.²³³

155. V zadnjih nekaj letih se čedalje več proizvajalcev zdravil odloča za sodelovanje zgolj z enim veletrgovcem na slovenskem trgu. Zato ne glede na število veletrgovcev konkurence pri dobavi zdravil, ki jih trži zgolj en dobavitelj na slovenskem trgu, ni. Pri ostalih zdravilih bolnišnice navajajo, da dosegajo nižje cene z razpisom terapevtskih zamenjav, torej enakovrednih zdravil različnih učinkovin iz enako farmakološko-terapevtske skupine, in ne z izborom dobavitelja.²³⁴ Bolnišnice javni razpis za zdravila izvedejo tako, da zdravila razdelijo v številne sklope in s tem omogočijo čim večjemu številu ponudnikov, da oddajo ponudbo.²³⁵

156. Ker bi lahko bilo največje povečanje tržnega deleža združenega podjetja v posameznem letu v opazovanem obdobju največ za [REDACTED] odstotnih točk (v letu 2021), Agencija meni, da je prirast tržnega deleža kot posledica priglase koncentracije majhen, zato ne bo bistveno spremenil stanja konkurence na slovenskem trgu veleprodaje zdravil bolnišnicam, zaradi česar koncentracija v splošnem ne povzroča sumov glede skladnosti koncentracije s pravili konkurence. V skladu s prakso Evropske komisije so povečanja, manjša kot 5 %, zgolj minimalna, zato se v takih primerih lahko sklepa, da koncentracija najverjetneje ne bo bistveno vplivala na stanje konkurence na zadevnem trgu. Na podlagi navedene analize trga in ob upoštevanju stanja na trgu veleprodaje zdravil bolnišnicam Agencija ugotavlja, da koncentracija ne predstavlja nevarnosti ustvarjanja oziroma krepitve prevladujočega položaja, ki bi pomenil zmanjšanje ali onemogočanje učinkovite konkurence na trgu veleprodaje zdravil bolnišnicam.

III.2.4.4 Presoja na trgu veleprodaje zdravil lekarnam

157. V RS obstajajo javni lekarniški zavodi in zasebne lekarne s koncesijo, ki so v preteklih treh letih predstavljale približno dve tretjini celotnega trga veleprodaje zdravil za uporabo v humani medicini v RS, kar je potrdila tako analiza AVK kot Analiza [REDACTED].

III.2.4.4.1 Tržni deleži in HHI na trgu veleprodaje zdravil lekarnam

158. Velikost trga veleprodaje zdravil za uporabo v humani medicini v RS lekarnam, ki ga je pridobila Agencija z analizo trga in ki izhaja iz tabele 14, se iz leta v leto povečuje, pri čemer je v letu 2022 znašala velikost tega trga 541.614.081,40 EUR, od tega so javni lekarniški zavodi izvedli 92,64 % vseh nakupov zdravil za uporabo v humani medicini v RS, zasebne lekarne pa le 7,36 %. Tudi priglasiatelj je podal oceno velikosti navedenega trga, ki pa se znatno razlikuje od izračunov Agencije (v povprečju zadnjih treh let je ocena velikosti trga priglasiatelja za 16 % višja od izračunov Agencije), poleg tega naj bi bil trg po navedbah priglasiatelja še večji od njegove ocene, saj v le-to ni vštél prodaje zasebnim lekarnam (baza ERAR) in vseh morebitnih veletrgovcev z zdravili, ki prodajajo zdravila za uporabo v humani medicini v RS. Ker so

²³¹ Dokument št. 3061-3/2023-112.

²³² Dokument št. 3061-3/2023-124, odgovor na vprašanje 10. Glej tudi dokument št. 3061-3/2023-151.

²³³ Dokument št. 3061-3/2023-151, odgovor na vprašanje 10.

²³⁴ Dokument št. 3061-3/2023-207.

²³⁵ Dokument št. 3061-3/2023-172, odgovor št. 7. Glej tudi dokument št. 3061-3/2023-151.

podatki, ki jih je zbrala Agencija z analizo trgov zanesljivejši od ocen priglasitelja, je Agencija v nadaljevanju uporabila svoje izračune.

Tabela 14: Velikost trga veleprodaje zdravil v humani medicini v RS lekarnam

	2020		2021		2022	
	vrednost nabave v EUR	delež v %	vrednost nabave v EUR	delež v %	vrednost nabave v EUR	delež v %
Javni lekarniški zavodi	405.671.823,77	93,12	448.484.315,43	92,98	501.738.870,82	92,64
Zasebne lekarne	29.988.662,79	6,88	33.846.884,22	7,02	39.875.210,58	7,36
Velikost trga RS	435.660.486,56	100,00	482.331.199,65	100,00	541.614.081,40	100,00

Vir: Izračun Agencije na podlagi podatkov iz analize trga.

159. Agencija je nadalje, na podlagi podatkov, ki so jih posredovali javni lekarniški zavodi in zasebne lekarne v okviru analize trga o vrednosti nabave zdravil v humani medicini v RS, v letih 2020, 2021 in 2022 izračunala tržne deleže udeležencev trga veleprodaje zdravil v humani medicini v RS lekarnam ter HHI, kar je razvidno iz tabele 15.

Tabela 15: Tržni deleži udeležencev trga veleprodaje zdravil v humani medicini lekarnam in HHI pred in po koncentraciji v letih 2020 do 2022

	2020		2021		2022	
	vrednost nabave v EUR	Tržni delež v %	vrednost nabave v EUR	Tržni delež v %	vrednost nabave v EUR	Tržni delež v %
Kemofarmacija						
Salus						
Gopharm						
Farmadent						
ZDRUŽENO PODJETJE						
Ostali						
Velikost trga RS	435.660.486,56	100,00	482.331.199,65	100,00	541.614.081,40	100,00
HHI pred koncentracijo	2.880,92		3.014,61		3.181,72	
HHI po koncentraciji						
Sprememba HHI - delta						

Vir: Izračun Agencije na podlagi podatkov iz analize trgov.

160. Za merjenje stopnje koncentracije se pogosto uporablja Herfindahl-Hirschman indeks (HHI)²³⁶. HHI se izračuna tako, da se seštejejo kvadrati posameznih tržnih deležev vseh podjetij na trgu. HHI daje sorazmerno večjo težo tržnim deležem večjih podjetij. Čeprav je najbolje vključiti vsa podjetja, pomanjkanje podatkov o zelo majhnih podjetjih ne more biti pomembno, ker taka podjetja nimajo bistvenega vpliva na HHI. Medtem ko lahko da absolutna vrednost HHI začetni podatek o konkurenčnem pritisku na trgu po združitvi, je sprememba HHI (znana kot »delta«) koristen približek spremembe v koncentraciji, ki je neposredna posledica združitve. Iz ustaljene prakse Evropske komisije izhaja, da v primeru horizontalnih združitve na trgu, kjer je po združitvi HHI pod 1000, običajno ni potrebna poglobljena analiza. Malo verjetno je tudi, da bi horizontalne koncentracije bistveno ovirale učinkovito konkurenco v primerih, ko je

²³⁶ HHI – Herfindal-Hirschmanov indeks je merilo za velikost podjetij v odnosu do celotne panoge in je indikator stopnje konkurenčnosti med podjetji. Njegova vrednost se nahaja med 0 (razmere popolne konkurence) in 10000 (monopol). Višji kot je indeks, višja je stopnja koncentracije in nižji kot je indeks, nižja je stopnja koncentracije tržne moči. Na podlagi vrednosti indeksa je mogoče sklepati na konkurenčnost v panogi. Višje vrednosti so lahko znak manjše konkurenčnosti, in obratno, nižje vrednosti lahko pomenijo višjo konkurenčnost (Vir: Grilc Peter et al: Zakon o preprečevanju omejevanja konkurence (ZPOmK-1): s komentarjem, Ljubljana: GV Založba, 2009, stran 191).

HHI po združitvi med 1000 in 2000 in delta pod 250 ali v primerih, ko je HHI po združitvi nad 2000 in delta pod 150.²³⁷

161. Trg veleprodaje zdravil v humani medicini lekarnam je močno koncentriran, kar kažejo tudi izračuni HHI, ki so že pred koncentracijo znašali 2.880,92 v letu 2020, 3.014,61 v letu 2021 in 3.181,72 v letu 2022. Po predmetni koncentraciji bi se HHI v letu 2022 dodatno povečal na [REDACTED], kar pomeni, da bi se s predmetno koncentracijo HHI povečal za [REDACTED] (delta HHI je torej [REDACTED]). Na trgu bi ostala le dva relevantna ponudnika, to sta Kemofarmacija in združeno podjetje, ki bi hkrati dobavljala zdravila lekarnam, saj lekarne zaradi zanesljive preskrbe prebivalstva z zdravili zahtevajo najmanj dva dobavitelja. Ostali ponudniki dejansko ne predstavljajo konkurentov podjetjema Salus in Kemofarmacija.
162. Tudi v primeru ožje segmentacije trga veleprodaje zdravil v humani medicini v RS lekarnam, bi koncentracija povzročila nastanek prevladujočega položaja združenega podjetja oziroma skupne dominancje združenega podjetja in podjetja Kemofarmacija. Tržni delež prevzetega podjetja se sicer iz leta v leto zmanjšuje in je od [REDACTED] % (Farmadent [REDACTED] % povečano za Gopharm [REDACTED] %) v letu 2020 padel na [REDACTED] % v letu 2022. Po podatkih iz leta 2022 bo imelo združeno podjetje po izvedeni koncentraciji na zadevnem trgu [REDACTED] % tržni delež (prirast tržnega deleža kot posledica koncentracije po podatkih za leto 2022 znaša [REDACTED] odstotnih točk), pri čemer bo na trgu ostal le še en veletrgovec s polnim obsegom opravljanja dejavnosti prometa z zdravili na debelo (t.i. »full-line wholesaler«), ki distribuira celoten nabor zdravil na recept, zdravil brez recepta in drugih izdelkov. To je podjetje Kemofarmacija, ki je del mednarodne skupine Phoenix²³⁸ in je po podatkih za leto 2022 imelo [REDACTED] % tržni delež na slovenskem trgu. Podjetje LL Grosist, ki tudi nudi celoten nabor zdravil za uporabo v humani medicini v RS in je v lasti Javnega zavoda Lekarna Ljubljana, končni lastnik katerega je Mestna občina Ljubljana, prvenstveno ([REDACTED]) dobavlja zdravila in ostalo blago le podjetju Lekarna Ljubljana in ne sodeluje na javnih razpisih²³⁹, zato ga ni mogoče šteti za konkurenta združenemu podjetju na tem trgu. Glede na stanje pred nastankom koncentracije, ko so bili na trgu prisotni trije ključni akterji, ki so se ukvarjali z veleprodajo zdravil za uporabo v humani medicini (Kemofarmacija, Salus in Farmadent skupaj z Gopharm), bo koncentracija vodila do nastanka duopola dveh uravnovešenih veletrgovcev s polnim obsegom poslovanja, ki sta bila v preteklosti že udeležena v kartelnem sporazumu²⁴⁰, zato bi se negativen vpliv na konkurenco na tako močno koncentriranem trgu lahko kazal tudi v lažji koordinaciji (koluziji) ravnanj preostalih dveh veletrgovcev na trgu, kar bo obravnavano v nadaljevanju odločbe. Verjetnost je še toliko večja, ker imata navedena veletrgovca, kot ugotavlja tudi Analiza [REDACTED], asortima izdelkov, ki se v znatni meri prekriva²⁴¹. Preostali manjši veletrgovci, ki imajo dovoljenje za opravljanje dejavnosti prometa z zdravili na debelo le za posamična zdravila in zato ne distribuira celotnega nabora zdravil na recept, zdravil brez recepta in drugih izdelkov, so imeli po podatkih z leta 2022 skupni [REDACTED] % tržni delež na trgu, zato Agencija meni, da ne predstavljajo pomembnega konkurenčnega pritiska združenemu podjetju in podjetju Kemofarmacija.
163. Trg veleprodaje zdravil za uporabo v humani medicini v RS lekarnam je mogoče segmentirati glede na vrsto proizvoda, in sicer na veleprodajo zdravil za uporabo v humani medicini na recept in veleprodajo zdravil za uporabo v humani medicini brez recepta²⁴². Iz spodnje tabele je razvidno, da so zdravila na recept v preteklih treh letih predstavljala večino veleprodaje zdravil za uporabo v humani medicini v RS lekarnam. Po podatkih za leto 2022 so zdravila na recept predstavljala 88,64 % celotne veleprodaje zdravil oz. je vrednost nakupov teh zdravil znašala 480.079.690,72 EUR, le 11,36 % zdravil pa se je prodalo brez recepta oz. je v letu 2022 znašala vrednost nabav zdravil brez recepta 61.534.390,68 EUR. Podobno razmerje je mogoče ugotoviti tudi za leti 2021 in 2020.

²³⁷ Smernice o presoji horizontalnih združitvev, odst. 16, 19 in 20.

²³⁸ Skupina Phoenix je leta 2022 prevzela podjetje Kemofarmacija v okviru širšega prevzema McKesson Europe, ki je bila prej lastnica podjetja Kemofarmacija (odločba Evropske Komisije št. M.10404 z dne 30. 3. 2022).

²³⁹ Vir: dokument št. 3061-3/2023-160, odgovor na vpr. 9, str.3.

²⁴⁰ Odločba Agencije št. 306-45/2010-221 z dne 14. 10. 2013 (usklajeno ravnanje veletrgovcev z zdravili na debelo pri oddajanju ponudb v postopkih javnega naročanja).

²⁴¹ Analiza RBB, str. 7, 3. odstavek.

²⁴² Zdravila za uporabo v humani medicini brez recepta ali »over-the-counter« zdravila ali krajše, OTC zdravila.

Tabela 16: Delež zdravil na recept in OTC zdravil na trgu veleprodaje zdravil za uporabo v humani medicini lekarnam v Sloveniji

		2020		2021		2022	
		vrednost nabave v EUR	delež v %	vrednost nabave v EUR	delež v %	vrednost nabave v EUR	delež v %
Zdravila na recept	na	390.681.353,08	89,68	428.793.867,19	88,90	480.079.690,72	88,64
Zdravila brez recepta	brez	44.979.133,48	10,32	53.537.332,46	11,10	61.534.390,68	11,36
Velikost trga RS	trga	435.660.486,56	100,00	482.331.199,65	100,00	541.614.081,40	100,00

Vir: Izračun Agencije na podlagi podatkov iz analize trgov.

164. Tudi iz tabele 17 je razvidno, da so tako javni lekarniški zavodi kot zasebne lekarne na trgu veleprodaje zdravil za uporabo v humani medicini v RS lekarnam v preteklih treh letih nabavili glavnino zdravil na recept. Samo nakup zdravil za uporabo v humani medicini na recept s strani javnih lekarniških zavodov je po podatkih za leto 2022 predstavljal 82,51 % celotnih nakupov na trgu veleprodaje zdravil za uporabo v humani medicini v RS.

Tabela 17: Vrednost in delež nabav zdravil na recept in zdravil brez recepta s strani lekarn v letih 2020-2022

	Vrsta zdravil	2020		2021		2022	
		vrednost nabave v EUR	delež v %	vrednost nabave v EUR	delež v %	vrednost nabave v EUR	delež v %
Javne lekarne	Na recept	364.648.395,20	83,70	400.612.862,57	83,06	446.877.866,89	82,51
	Brez recepta	41.023.428,57	9,42	47.871.452,86	9,93	54.861.003,93	10,13
Zasebne lekarne	Na recept	26.032.957,88	5,98	28.181.004,62	5,84	33.201.823,83	6,13
	Brez recepta	3.955.704,91	0,91	5.665.879,60	1,17	6.673.386,75	1,23
Velikost trga RS v EUR		435.660.486,56	100,00	482.331.199,65	100,00	541.614.081,40	100,00

Vir: Izračun Agencije na podlagi podatkov iz analize trgov.

III.2.4.4.1.1 Tržni deleži in HHI na segmentu veleprodaje zdravil lekarnam na recept

165. Javni lekarniški zavodi in zasebne lekarne so Agenciji v okviru analize trgov posredovali podatke o vrednosti nabave zdravil za uporabo v humani medicini na recept v RS za pretekla tri leta, na podlagi katerih je Agencija izračunala tržne deleže udeležencev na tem segmentu trga, ki so razvidni iz tabele 18. Velikost tega segmenta je znašala v povprečju preteklih treh let 433.184.970,33 EUR, pri čemer segment iz leta v leto raste in je po podatkih za leto 2022 znašal že 541.614.081,40 EUR. Iz tabele 18 je razvidno, da bo združeno podjetje tudi na tem ožjem segmentu po izvedeni koncentraciji dobilo prevladujoč položaj. Skupni tržni delež združenega podjetja bo po podatkih za leto 2022 znašal [REDACTED] %, pri čemer bo znašal prirast kot posledica koncentracije [REDACTED] odstotne točke. Tržni delež Farmadenta (skupaj s podjetjem Gopharm) se sicer tudi na tem segmentu trga iz leta v leto zmanjšuje, in sicer je iz [REDACTED] % v letu 2020 padel na [REDACTED] % v letu 2022. Podjetje Kemofarmacija dosega po podatkih z leta 2022 tržni delež [REDACTED] %, ostali manjši veletrgovci, ki ne nudijo celotnega nabora zdravil, pa dosejajo skupni [REDACTED] % tržni delež.

Tabela 18: Tržni deleži in HHI na segmentu veleprodaje zdravil lekarnam na recept

	2020		2021		2022	
	Vrednost nakupov javnih in zasebnih lekarn skupaj v EUR	tržni delež v %	Vrednost nakupov javnih in zasebnih lekarn skupaj v EUR	tržni delež v %	Vrednost nakupov javnih in zasebnih lekarn skupaj v EUR	tržni delež v %
Kemofarmacija						
Salus						
Gopharm						
Farmadent						
Združeno podjetje skupaj						
Ostali						
Skupaj	390.681.353,08	100,00	428.793.867,19	100,00	480.079.690,72	100
HHI pred koncentracijo	2.929,75		3.093,82		3.297,52	
HHI po koncentraciji						
Sprememba HHI - delta						

Vir: Izračun Agencije na podlagi podatkov iz analize trgov

166. Iz navedenih podatkov je razvidno, da se koncentracija ponudnikov na segmentu veleprodaje zdravil lekarnam na recept v zadnjih letih povečuje, saj je po izračunu Agencije HHI znašal 2.929,75 v letu 2020, 3.093,82 v letu 2021 in 3.297,52 v letu 2022. Po predmetni koncentraciji bi se HHI dodatno povečal na [redacted] v letu 2022, kar pomeni, da bi se s predmetno koncentracijo HHI povečal za [redacted] in je zato potrebna poglobljena analiza predmetne koncentracije na trgu veleprodaje zdravil lekarnam.

167. Tržna analiza je pokazala, da imajo lekarne zaradi zanesljivosti dobave zdravil na recept in ustrezne preskrbe prebivalstva vedno najmanj dva dobavitelja zdravil. Trg veleprodaje zdravil v humani medicini lekarnam na recept je že sedaj visoko koncentriran. Nameravana koncentracija bi odstranila edinega obstoječega konkurenta (podjetje Farmadent) podjetjema Salus in Kemofarmacija.

III.2.4.4.1.2 Tržni deleži in HHI na segmentu veleprodaje zdravil lekarnam brez recepta

168. Tudi na segmentu veleprodaje zdravil za uporabo v humani medicini lekarnam brez recepta v RS bo združeno podjetje po izvedeni koncentraciji dobilo prevladujoč položaj na trgu. Iz tabele 19 izhaja, da bo združeno podjetje imelo [redacted] % tržni delež, pri čemer bo prirast kot posledica koncentracije znašal [redacted] odstotne točke. Tudi na tem segmentu trga je mogoče ugotoviti, da se tržni delež podjetju Farmadent (skupaj s podjetjem Gopharm) iz leta v leto zmanjšuje, in je iz [redacted] % v letu 2020 padel na [redacted] % v letu 2022.

169. Iz podatkov v tabeli 19 je še razvidno, da se tudi na segmentu veleprodaje zdravil lekarnam brez recepta koncentracija ponudnikov v zadnjih letih povečuje, saj je po izračunu Agencije HHI znašal 2.609,13 v letu 2020, 2.739,21 v letu 2021 in 2.714,43 v letu 2022. Po predmetni koncentraciji bi se HHI dodatno povečal na [redacted] v letu 2022, kar pomeni, da bi se s predmetno koncentracijo HHI povečal za [redacted] in je zato potrebna poglobljena analiza predmetne koncentracije na trgu veleprodaje zdravil lekarnam.

Tabela 19: Tržni deleži in HHI na segmentu veleprodaje zdravil lekarnam brez recepta

	2020		2021		2022	
	Vrednost nakupov javnih in zasebnih lekarn skupaj v EUR	tržni delež v %	Vrednost nakupov javnih in zasebnih lekarn skupaj v EUR	tržni delež v %	Vrednost nakupov javnih in zasebnih lekarn skupaj v EUR	tržni delež v %
Kemofarmacija						
Salus						
Gopharm						
Farmadent						
Združeno podjetje skupaj						
Ostali						
Velikost trga skupaj	44.979.133,48	100,00	53.537.332,46	100,00	61.534.390,68	100
HHI pred koncentracijo	2.609,13		2.739,21		2.714,43	
HHI po koncentraciji						
Sprememba HHI - delta						

Vir: Izračun Agencije na podlagi podatkov iz analize trgov

170. Tudi pri zdravilih brez recepta je tržna analiza pokazala, da imajo lekarne zaradi zanesljivosti dobave zdravil in ustrezne preskrbe prebivalstva vedno najmanj dva dobavitelja zdravil. Na segmentu veleprodaje zdravil v humani medicini lekarnam brez recepta je že sedaj visoka koncentracija, pri čemer bi predmetna koncentracija odstranila edinega obstoječega konkurenta (podjetje Farmadent) podjetjema Salus in Kemofarmacija.

III.2.4.4.2 Javno naročanje s strani lekarn

171. Iz Analize [REDACTED] izhaja²⁴³, da v Sloveniji obstajajo javne (javni lekarniški zavodi) in zasebne lekarne (zasebne lekarne s koncesijo), ki so leta 2022 skupaj predstavljale približno dve tretjini celotnega trga veleprodaje zdravil za uporabo v humani medicini. Podjetje Salus ocenjuje, da glede na skupno prodajo zdravil lekarnam v Sloveniji predstavlja prodaja javnim lekarnam približno [REDACTED] %, zasebnim lekarnam pa [REDACTED] %. Večina lekarn je zdravila v preteklosti nabavljala preko neposrednih pogajanj z veletrgovci. V zadnjem času pa so se javni lekarniški zavodi usmerili v naročanje zdravil preko postopkov oddaje javnih naročil, pri tem pa so razpisno dokumentacijo oblikovali na način, da je zahtevana oddaja ponudb na ravni celotnih ATC skupin. Pri tem so se javni lekarniški zavodi združili in oblikovali skupna javna naročila.

172. Iz ugotovitev Računskega sodišča glede nabav zdravil v lekarnah v letu 2020²⁴⁴ je razvidno, je 24 javnih lekarniških zavodov marca 2017 na podlagi 33. člena ZJN-3 Lekarniško zbornico Slovenije pooblastilo za izvedbo skupnega javnega naročila za nakup zdravil in morebitnega drugega blaga skladno z javno naročniško zakonodajo. Priprave na izvedbo skupnega javnega naročila zdravil so trajale skoraj 2 leti in pol, to je od prejema pooblastil 24 javnih lekarniških zavodov (do 31. 3. 2017), izbire zunanega izvajalca za izvedbo postopka skupnega javnega naročila (19. 10. 2017) in do objave obvestila o naročilu na portalu javnih naročil (29. 7. 2019)²⁴⁵. LZS je za mnenje glede ustreznosti veljavne zakonodaje na področju javnega naročanja za nabavo zdravil in za opredelitev do ugotovitev Računskega sodišča zaprosila JAZMP, Ministrstvo za zdravje – MZ in Ministrstvo za javno upravo – MJU. Iz mnenja MJU izhaja, da so javni lekarniški zavodi zavezanci za javno naročanje po ZJN-3 kot tudi v skladu z Direktivo 2014/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o

²⁴³ Str. 8 in 9.

²⁴⁴ Računsko sodišče: Zbirno poročilo Nabava zdravil v lekarnah v letu 2020, št. 322/7/2021/2. Ljubljana, 10. decembra 2021. Dostopno dne 7. 9. 2023 na https://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/Datoteke/Revizije/2021/Nabava-zdravil-lekarne/NabavaZdravil2_ZP_ZbirnoP.pdf.

²⁴⁵ Št. JN005403/2019-B01.

javnem naročanju in razveljavitvi Direktive 2004/18/ES²¹ (v nadaljevanju: direktiva 2014/24/EU), da je zaradi zagotavljanja zanesljive oskrbe z zdravili najprimernejši kaskadni okvirni sporazum in da se izvedba skupnega javnega naročila lahko organizira kot priložnostno javno naročanje po 33. členu ZJN-3. LZS je vložila pritožbo na Evropsko komisijo, saj je bila prepričana, da evropska Direktiva 2014/24/EU o javnem naročanju ni ustrezno prenesena v slovenski pravni red. LZS je 25. 1. 2018 prejela končni odgovor Evropske komisije, ki pritožbi ni ugodila, z utemeljitvijo, da javni lekarniški zavodi izpolnjujejo pogoje kot oseba javnega prava v skladu s členom 2(1)(4) Direktive 2014/24/EU in da ta direktiva ne določa izključitve za javna naročila, ki so oddana z namenom nadaljnje prodaje ali dajanja v najem tretjim osebam. Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (v nadaljevanju: DKOM) je 19. 11. 2019 v celoti razveljavila postopek oddaje javnega naročila²⁴⁶. LZS je leto in pol po tem, ko je DKOM novembra 2019 razveljavila prvo skupno javno naročilo, 10. 5. 2021 na portalu javnih naročil objavila novo skupno javno naročilo²⁴⁷, katerega predmet se je nanašal na zdravlila na recept, ni pa zajel zdravil, ki se izdajajo brez recepta. K skupnemu javnemu naročilu, katerega skupna ocenjena vrednost za 4 leta je znašala 1.048.556.095 EUR, je pristopilo 23 javnih lekarniških zavodov in 2 bolnišnični lekarni. Za presojo pravilnosti izvedbe navedenega postopka so bili na DKOM vloženi 4 zahtevki za revizijo, od katerih je DKOM enemu zahtevku za revizijo ugodila in v celoti razveljavila postopek javnega naročila, pri enem zahtevku je ugotovila, da je utemeljen, 2 zahtevka za revizijo pa je zavrnila kot neutemeljena.

173. Računsko sodišče je revidiralo nabavo zdravil v letu 2020 pri treh lekarnah: Pomurske lekarni, Lekarna Velenje in Lekarna Sevnica, ki predstavljajo tri po velikosti različne javne lekarniške zavode (po enega večjega, srednjega in manjšega). Ugotovilo je, da so revidirane lekarni nabavljale zdravila v letu 2020 v nasprotju z ZJN-3, da dobavitelji zdravil niso bili izbrani na podlagi predpisanega postopka oddaje javnega naročila, da so nabave zdravil potekale na podlagi neposredno sklenjenih pogodb z dobavitelji za nedoločen čas. Za vse tri revidirane lekarni je bilo ugotovljeno, da so s 3 večjimi dobavitelji ustvarile pretežni del nabav, ki se je gibal od najmanj 95,8 % pri Lekarni Velenje, 98 % pri Pomurskih lekarnah in do največ 99,7 % pri Lekarni Sevnica. Med večjimi 3 dobavitelji, ki so dobavljali zdravila vsem 3 revidiranim lekarnam, sta bila Kemofarmacija in Salus ter pri Lekarni Velenje in Lekarni Sevnica še Farmadent. Pomurske Lekarni so največji delež nabav ustvarile z družbo Vitapharm (56,9 %), ki predstavlja odvisno podjetje Kemofarmacije, Lekarna Velenje s Kemofarmacijo (47,6 %), Lekarna Sevnica pa s Salusom (38,9 %). Pri vseh 3 revidiranih lekarnah je bilo povprečno 73,9 % zdravil takih, ki so jih revidiranim lekarnam dobavljali vsi 3 večji dobavitelji.²⁴⁸
174. Računsko sodišče je navedlo, da lekarni menijo, da bi izvedba predpisanih postopkov javnega naročanja zdravil lahko povzročila motnje na trgu zdravil ter posledično moteno oskrbo prebivalstva z zdravili.²⁴⁹ Podobno so lekarni in LZS navedle tudi v analizi trga, ki jo je opravila Agencija.
175. LZS navaja, da že vse od leta 2002 predlaga spremembe zakonodaje, v kateri se ureja javno naročanje zdravil in drugega blaga v javnih lekarniških zavodih za izdajo pacientom ali nadaljnjo prodajo (zakon o javnem naročanju, zakon o zdravilih in zakon o lekarniški dejavnosti). Za zagotavljanje nemotene preskrbe morajo javni lekarniški zavodi imeti za vsako zdravilo in za vsak izdelek vsaj dva dobavitelja. Zahtevam ZJN-3 bi po mnenju LZS morda lahko sledili, če bi obstajala možnost, da lekarna (naročnik) za posamezno zdravilo izbere enega najugodnejšega dobavitelja. S tem pa bi povzročili motnje v preskrbi z zdravili, ki jih pacienti nujno potrebujejo. En dobavitelj namreč ne zagotavlja potrebnih količin in ne razpolaga z vsemi zdravili. Lekarna mora pacientom zagotoviti vsa zdravila, ki imajo dovoljenje za promet in so dosegljiva na slovenskem trgu. Tudi znotraj skupin medsebojno zamenljivih zdravil velja enako. Preskrbeti morajo vsa in ne samo najcenejša zdravila. Rok za to je 24 ur oz. prvi naslednji delovni dan od izražene potrebe (recept pacienta) v skladu s 14. členom ZLD-1. Za razpis je potrebno definirati predmet nabave. Lekarni pa ne morejo dovolj natančno predvideti

²⁴⁶ Javno naročilo z naslovom Dobava zdravil za potrebe javnih lekarniških zavodov za obdobje 48 mesecev.

²⁴⁷ Št. JN 002961/2021-B01 z naslovom Dobava zdravil za potrebe javnih zavodov za obdobje 48 mesecev.

²⁴⁸ https://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/Datoteke/Revizije/2021/Nabava-zdravil-lekarni/infografika-Lekarni.pdf.

²⁴⁹ Ibid.

niti asortimaja niti količin zdravil (predmeta javnega naročila ni možno natančno opredeliti), saj je to odvisno od potreb pacientov, kot jih opredelijo zdravniki s predpisovanjem receptov. ZJN tudi ne dopušča navajanja zaščitnih imen, farmacevti v lekarnah pa so dolžni izdati zdravilo pod zaščitnim imenom, kot je bilo predpisano na recept. Ob navajanju »ali podobno« pa bi v sistemu medsebojno zamenljivih zdravil ponudnik smel ponuditi samo eno, najcenejše zdravilo iz skupine, kar je v nasprotju s prej navedenim.²⁵⁰

176. Priglasitelj navaja, da so bila javna naročila za dobavo zdravil na recept oblikovana na nivoju ATC skupin. Ponudnik mora dati ponudbo za celoten sklop znotraj posamezne ATC skupine. Sezname so tako v vrednosti kot v količini okvirni, saj lekarna ni predpisovalec terapij, prav tako ni dovoljena generična substitucija. Po dosednji praksi javnih lekarniških zavodov je pogoj za sodelovanje na takem javnem naročilu, da je ponudnik registriran kot veletrgovec za zdravila, ki mora imeti dovoljenje za prodajo zdravil na debelo. Merilo za izbor je ponujeni popust na obseg na nivoju vsake ATC skupine. Ponudnik mora znotraj ATC skupine nuditi vsa zdravila, prav tako tudi vsa nova zdravila, ki pridejo na trg. Sklenitev pogodbe je predvidena za nekajletna obdobja, določeni javni lekarniški zavodi odpirajo konkurenco vsako leto, in sicer je potrebno vsako leto nuditi nove popuste (ki ne smejo biti manjši od zadnjih ponujenih popustov).²⁵¹ Pri javnih naročilih, ki so oblikovani na način, da vsaka ATC skupina predstavlja svoj sklop, pa morajo ponudniki znotraj določenega sklopa ponuditi vsa zdravila, ki sodijo v določeno ATC skupino, vključno z vsemi različnimi jakostmi, pakiranj in farmacevtskimi oblikami.²⁵²
177. Vsi javni lekarniški zavodi so navedli, da so si že vrsto let prizadevali za nabavo zdravil na podlagi javnega razpisa. Večina lekarn je navedla, da jim doslej ni uspelo izvesti postopka javnega naročanja, ki bi jim omogočil sklenitev pogodbe o dobavi zdravil²⁵³. Ostale lekarne so navedle, da so v preteklih letih večkrat poskusile izpeljati javna naročila za nabavo zdravil na recept in brez recepta, vendar so bili vsi postopki oddaje javnega naročila razveljavljeni, in da so šele v letu 2023 pričeli z izvajanjem javnega naročila.²⁵⁴
178. Javni lekarniški zavodi so navajali, da je izvajanje javnih naročil za zdravila zelo kompleksno, zahtevno, stroškovno obremenjujoče in preveliko breme, saj nimajo dovolj kadrov in finančnih sredstev. Prihrankov pri izvajanju javnih naročil ne vidijo, njihovo izvajanje pa negativno vpliva na poslovanje, saj so stroški za odvetniške hiše, ki pri tem pomagajo, zelo visoki, izvajanje javnega naročanja je kadrovsko in časovno zelo obremenjujoče, dobavitelji zdravil pa zaradi izvajanja javnega naročanja za zdravila pri drugih izdelkih ne želijo dati več nobenih bonusov. Navajajo, da so se predhodno z veletrgovci mimo javnih naročil lažje pogajali za boljše bonuse.²⁵⁵ Vrste izdanih zdravil in njihove količine je nemogoče predvideti vnaprej, ker je predpisovanje zdravil v rokah zdravnikov. Doktrine se nenehno spreminjajo. V zadnjem času so lekarne pričale tudi velikemu številu pomanjkanja zdravil, na trg vedno vstopajo nova zdravila, s trga se zdravila tudi umikajo. Področje zdravil je del zdravstvenega sistema države in zdravstvo lahko vsaka članica EU ureja v skladu s svojimi potrebami. Menijo, da cene zdravil ne bi bile nižje, če bi jih direktno dobavljali proizvajalci, saj bi se v tem primeru v lekarnah izrazito povečalo število dobav, dostave bi potekale večkrat dnevno, kar bi za lekarne pomenilo dodatno logistično in kadrovsko obremenitev. Naročila bi morali drobiti, obstoječi

²⁵⁰ Dokument št. 3061-3/2023-171.

²⁵¹ Npr. odgovor lekarn v dokumentu št. 3061-3/2023-173. Glej tudi navedba priglasitelja v dokumentu št. 3061-3/2023-14, odgovor na vprašanje št. 6.a).

²⁵² Navedbe priglasitelja, dokument št. 3061-3/2023-71, odgovor na vprašanje št. 5.b.

²⁵³ Dokumenti št. 3061-3/2023-162, št. 3061-3/2023-186, št. 3061-3/2023-195, št. 3061-3/2023-199, št. 3061-3/2023-200, št. 3061-3/2023-206, št. 3061-3/2023-210, št. 3061-3/2023-211, št. 3061-3/2023-215, št. 3061-3/2023-219, št. 3061-3/2023-220, št. 3061-3/2023-222, št. 3061-3/2023-223, št. 3061-3/2023-227, št. 3061-3/2023-228, št. 3061-3/2023-229. Tako je npr. v dokumentu št. 3061-3/2023-211 navedeno, da so imeli že šest neuspešnih poskusov izvedbe javnega naročila zdravil in da je v teku skupni javni razpis za zdravila brez recepta.

²⁵⁴ Dokument št. 3061-3/2023-173 (z izvajanjem javnega naročila za zdravila na recept so pričeli v začetku leta 2023, za zdravila brez recepta pa junija 2023), št. 3061-3/2023-185, št. 3061-3/2023-190, št. 3061-3/2023-195, št. 3061-3/2023-197, št. 3061-3/2023-203, št. 3061-3/2023-217, št. 3061-3/2023-218, št. 3061-3/2023-221, št. 3061-3/2023-224.

²⁵⁵ Glej npr. dokument št. 3061-3/2023-173, odgovor na vprašanje št. 8. Lekarne morajo točno določeno zdravilo na recept dobaviti v 24 urah. Zadnje JN je npr. zaradi revizij trajalo več kot 9 mesecev. Ob tem vsak dan prihajajo nova zdravila.

kader pa ne bi mogel zagotoviti tolikšnega št. prevzemov. Vse to pa bi imelo negativen učinek na kakovost opravljenih storitev za paciente.²⁵⁶

179. Zaradi racionalizacije stroškov in iskanja sistemskih rešitev so javni lekarniški zavodi oblikovali skupna javna naročila, katerih pregled je v naslednji tabeli:

Tabela 20: Skupni javni razpisi javnih lekarniških zavodov za nabavo zdravil

Opis	Predmet in število vključenih zavodov	Št. sklopov	Število ponudb	Odločitev DKOM
29.7.2019, prvo skupno JN pod okriljem LZS, oznaka JN005403/2019-B01	zdravila na recept, 24 zavodov	73 sklopov: na ravni posameznega JLZ je predmet razdeljen na sklope (z oznakami A1, A2 (lahko tudi A3) in oznakami C). Ponudnik je lahko izbran zgolj za en sklop A.	Prijav ni bilo, ker je bil razpis razveljavljen že pred iztekom roka za oddajo ponudb.	DKOM je razveljavila razpis.
11.5.2021, drugo skupno JN pod okriljem LZS, JN002961/2021-B01	zdravila na recept, 23 zavodov, zunanja lekarna UKC Ljubljana in URI Soča	756 sklopov (objave na portal so trajale več dni). JN razdeljeno na posamezne naročnike in ATC skupine. Na ravni posameznega naročnika in ATC skupine so oblikovani dva ali trije sklopi za različne količine zdravil. Ponudnik je lahko izbran le v enem sklopu.	Oddanih 5 ponudb, na vsak sklop sta prispeli vsaj po dve.	DKOM je razveljavila razpis.
tretji poskus v dveh skupinah, 24.3.2022, JN001891/2022-B01	dobava zdravil za obdobje 48 mesecev, 14 zavodov	34 sklopov po ATC skupinah. Znotraj skupine po 2 sklopa v razmerju 60 % / 40 %.	Ponudbe so bile oddane za vse sklope.	DKOM je razpis razveljavila
28.4.2022, skupni razpis Koroških lekarn, JN007400/2022-B01	zdravila na recept, 11 zavodov	308 sklopov	Koroške lekarnе so s spremembo razpisne dokumentacije v določenem delu revizijskih navedb konkludentno ugodile revizijskemu zahtevku ter sklenile okvirne sporazume.	DKOM je zahtevo za revizijo ugodila.
četrti poskus v dveh skupinah, 24.10.2022, Gorenjske lekarnе, JN007215/2022-B01	zdravila na recept, 14 zavodov	490 sklopov, to je 35 sklopov po ATC skupinah in glede na zdravila, ki jih zaradi ekskluzivnih pravic		DKOM je razveljavila razpis.

²⁵⁶ Npr. dokument št. 3061-3/2023-190, odgovor na vprašanje št. 11.

Opis	Predmet in število vključenih zavodov	Št. sklopov	Število ponudb	Odločitev DKOM
		lahko dobavlja le posamezni dobavitelj na slovenskem trgu oz. imajo le začasno dovoljenje za promet v RS (t.i. interventni uvoz zdravil). Znotraj skupine po 2 sklopa v razmerju 60 % / 40 %.		
28.4.2022, nosilec Koroške lekarne , JN002821/2022-B01	zdravila na recept, 11 zavodov	308 sklopov, to je 28 sklopov za vsakega naročnika po ATC skupinah. Znotraj skupine po 2 sklopa v različnih razmerjih.	Vloženi 4 zahtevki za revizijo.	DKOM je razpis razveljavila za 16 sklopov. V preostalih sklopih je skupni javni razpis uspel.
31.10.2022, nosilec Koroške lekarne , JN007400/2022-B01	zdravila brez recepta, 11 zavodov	55 sklopov, to je 5 sklopov za vsakega naročnika za zdravila brez recepta, katerih cena je določena v CBZ, zdravila brez recepta, katerih cena ni določena v CBZ, in živila za posebne zdravstvene namene na recept, katerih cena je določena v CBZ.	Vloženi 3 zahtevki za revizijo. Farmadent ni oddal ponudbe.	DKOM je vse zahteve za revizijo zavrnil.
2.3.2023, nosilec Kraške lekarne , JN001160/2023-B01	zdravila brez recepta, 13 zavodov	208 sklopov, to je 16 sklopov za vsakega naročnika za zdravila brez recepta z določeno ceno v CBZ po ATC skupinah, zdravila brez recepta brez določene cene v CBZ.		DKOM je zahtevi za revizijo Salus in Farmadent zavrnil.

Vir: dokument št. 3061-3/2023-171.

180. Javna naročila s strani lekarn za zdravila na recept so objavljena ločeno od javnih naročil za zdravila brez recepta in za živila za posebne zdravstvene namene. Javna naročila so oblikovana tako, da so razdeljena na sklope po ATC skupinah zdravil, pri tem pa sta v okviru vsake ATC skupine oblikovana dva sklopa, pri tem pa je razmerje med obema sklopoma po posameznih naročnikih oz. lekarnah lahko različno (npr. 50 : 50 ali 60 : 40, 70 : 30 ali 80 : 20). Posameznemu ponudniku je lahko oddan le en sklop za posamezno vrsto zdravil na ravni ATC skupine za posamezno lekarno. Z razdelitvijo naročil na dva sklopa na ravni ATC skupine so lekarne zagotovile, da bodo imele najmanj dva dobavitelja zdravil. Če bi lekarne oblikovale

javna naročila tako, da bi bil izbran le en ponudnik, bi s tem tvegale, da bi bili ostali ponudniki izrinjeni s trga veleprodaje zdravil.²⁵⁷ Veletrgovci z zdravili se namreč ob izgubi posla z lekarnami ne morejo preusmeriti na druge kupce, saj se zdravila lahko prodajo le v lekarnah oz. nekatera tudi v specializiranih prodajalnah. Na vseh uspešno izvedenih javnih naročilih v obdobju zadnjih treh let sta bila vedno izbrana le Kemofarmacija in Salus, saj podjetje Farmadent ni zmoglo ponuditi višjih popustov.

181. Iz letnega poročila podjetja Farmadent za leto 2021 izhaja, da skupna javna naročila lekarniških zavodov bistveno vplivajo na poslovanje podjetja. Skladno z razpisnimi pogoji mora ponudnik zagotavljati stoddostno dobavljivost blaga po ATC-skupinah, za katere odda ponudbo. Dodatno problematiko predstavlja obveza dobave vsem javnim zavodom, ki so vključeni v razpis. Zahteva po stoddostni dobavljivosti, kot tudi zahteva vsakodnevnih dostav po celotni Sloveniji skupini Farmadent tudi v primeru oddaje skupne ponudbe s hčerinsko družbo praktično onemogoča možnost sodelovanja, saj ima skupina trenutno neposreden dostop do samo 60 %²⁵⁸ zdravil na trgu RS. Podjetje je navedlo, da izvedba skupnih javnih razpisov vseh javnih lekarniških zavodov lahko resno ogrozi njegovo delovanje.²⁵⁹

182. Podjetje Farmadent navaja, da so javni lekarniški zavodi, ki so sodelovali na javnem razpisu Koroških lekarn, z januarjem 2023 pričeli z izvajanjem nabav zdravil na podlagi uspelega javnega razpisa. Skupina Farmadent pri oddaji ponudbe ni bila uspešna, kar pomeni, da z zavodi vključenimi v razpis za leto 2023 nima sklenjene pogodbe v okviru razpisa. Posledično se je v celoti ali vsaj v pretežni meri zmanjšalo poslovanje z zavodi vključenimi v razpis.²⁶⁰ Javna naročila javnih lekarniških zavodov, pomenijo za skupino dolgoročno izjemno veliko tveganje in potencialno izgubo poslovanja s celotnim segmentom javnih lekarniških zavodov. Skupina Farmadent nima dobavljivosti celotnega asortimana zdravil, ki bi ga potrebovala za uspešno prijavo na JN glede na zahteve razpisnih dokumentacij. Dne 26. 4. 2023 je DKOM s sklepom št. 018-003/2023-29 razveljavila razpis JN007215/2022-B01, ki je za skupino Farmadent pomenil kritično tveganje. Gre za javno naročilo naročnika Gorenjske lekarne, h kateremu je pristopil tudi največji kupec družbe Farmadent, to je Javni lekarniški zavod Mariborske lekarne. Glede na razveljavitev predmetnega javnega naročila podjetje Farmadent ocenjuje, da bo skupina v letu 2023 poslovala stabilno.²⁶¹

183. Iz podatkov podjetja Farmadent izhaja, da je v letu 2020 dobavljalo zdravila 19 javnim lekarniškim zavodom, v letu 2022 pa 18, vendar je s 1. 1. 2023 prenehalo z dobavo vsem izmed 11 lekarn, ki so bile vključene v uspešno izvedeno javno naročilo JN002821/2022 (dobava zdravil na recept za 11 javnih lekarniških zavodov nosilca Koroške lekarne).²⁶² Podatki so razvidni iz naslednje tabele. Lekarne so pri tem razvrščene po višini prometa za leto 2022 (od največjega do najmanjšega), razen za URI Soča, ki prihodke prvenstveno ustvarja z rehabilitacijo²⁶³ in ne iz naslova lekarniške dejavnosti.

Tabela 21: Poslovanje z javnimi lekarniški zavodi v obdobju 2020 - 2023

Št.	Lekarna	leto 2020	leto 2021	leto 2022	Info za leto 2023
1	Lekarna Ljubljana	NE	NE	NE	
2	Gorenjske lekarne	NE	NE	NE	
3	Lekarne Maribor	DA	DA	DA	
4	Celjske lekarne	DA	DA	DA	
5	Pomurske lekarne	NE	NE	NE	
6	Dolenjske lekarne	DA	DA	DA	prekinitev s 1.1.2023
7	Mestne lekarne	NE	NE	NE	

²⁵⁷ Glej tudi IUS-INFO: Regulacija cen zdravil v Sloveniji odvisna od plačnika.

²⁵⁸ Glede na analizo IQUVIE, ki jo je naročil Farmadent v letu 2022, je realna dobavljivost Farmadenta 56,96%, Kemofarmacije in Salusa pa 98,51%. Dokument št. 3061-3/2023-71.

²⁵⁹ Str. 87 konsolidiranega letnega poročila za leto 2021.

²⁶⁰ Konsolidirano letno poročilo Farmadent za leto 2022, str. 90.

²⁶¹ Str. 90 konsolidiranega letnega poročila za leto 2022.

²⁶² Dokument št. 3061-3/2023-81, tabela v točki 12.3.

²⁶³ Iz letnega poročila za leto 2022, str. 100, izhaja, da URI Soča večino prihodkov ustvari iz obveznega zavarovanja za bolnišnično dejavnost ter izposajo ortopedskih in tehničnih pripomočkov.

Št.	Lekarna	leto 2020	leto 2021	leto 2022	Info za leto 2023
8	Obalne lekarne	DA Gopharm	DA Gopharm	DA Gopharm	
9	Koroška lekarna	DA	DA	DA	prekinitev s 1.1.2023 JN Koroška lekarna
10	Kraške lekarne	DA Gopharm	DA Gopharm	DA Gopharm	
11	Lekarna Velenje	DA oba	DA oba	DA oba	prekinitev s 1.1.2023 JN Koroška lekarna
12	Goriška lekarna	DA Gopharm	DA Gopharm	DA Gopharm	
13	Zasavske lekarne	DA	DA	DA	
14	Lekarne Ptuj	DA	DA	DA	
15	Žalske lekarne	DA	DA	DA	prekinitev s 1.1.2023 JN Koroška lekarna
16	Lekarna Ajdovščina	DA Gopharm	DA Gopharm	DA Gopharm	
17	Lekarna Brežice	NE	NE	NE	JN Koroška lekarna
18	Lekarna Slovenska Bistrica	DA	DA	DA	prekinitev s 1.1.2023 JN Koroška lekarna
19	Lekarna Sevnica	DA	DA	NE	
20	Lekarna Krško	NE	NE	NE	JN Koroška lekarna
21	Lekarna Kočevje	DA Gopharm	DA Gopharm	DA Gopharm	prekinitev s 1.1.2023 JN Koroška lekarna
22	Lekarna Mozirje	DA	DA	DA	prekinitev s 1.1.2023 JN Koroška lekarna
23	Lekarna Ormož	DA	DA	DA	prekinitev s 1.1.2023 JN Koroška lekarna
24	Lekarna Ribnica	DA	DA	DA	prekinitev s 1.1.2023 JN Koroška lekarna
25	URI Soča	DA Gopharm	DA Gopharm	DA Gopharm	

Vir: Dokument št. 3061-3/2023-81, tabela v točki 12.3

184. Iz tabele 21 izhaja, da je podjetje Farmadent v letu 2022 poslovalo tudi z Lekarnami Maribor (zap. št. 3 v tabeli). Iz javno dostopnih podatkov²⁶⁴ je razvidno, da je podjetje Lekarne Maribor kot naročnik s podjetjem Farmadent kot ponudnikom dne 24. 9. 2021 sklenil Okvirni sporazum o sukcesivni dobavi zdravil št. 2021-00087 za obdobje štirih let, katerega pogodbeni vrednost z DDV znaša 134.904.000 EUR. Podjetje Lekarne Maribor pa je v analizi trga, ki jo je opravila Agencija, navedlo, da je na javnem naročilu za dobavo zdravil, ki ga je izvedlo v letu 2021, izbralo le enega dobavitelja (podjetje Farmadent).

Trenutno naročajo zdravila pri vseh treh veletrgovcih, to je Salus, Kemofarmacija in Farmadent. Pri tem je podjetje Lekarne Maribor navedlo, da je dobro, da ima lekarna možnost naročanja pri najmanj dveh dobaviteljih, ker en sam ne more zagotavljati celotne količine zdravil in tudi ne vseh zdravil.²⁶⁵

185. Dne 17. julija 2023 je bil sprejet Zakon o nujnih ukrepih za zagotavljanje nemotene nabave zdravil za leti 2023 in 2024 – ZNUZNNZ²⁶⁶, ki velja le za zdravila na recept. Za zagotavljanje zaloga zdravil na zdravniški recept, ki jih morajo zagotavljati javni lekarniški zavodi v skladu z določbami zakona, ki ureja lekarniško dejavnost, najpozneje v 24 urah od naročila oziroma naslednji delovni dan, se ne uporabljajo določbe zakona, ki urejajo javno naročanje (prvi odstavek 2. člena). Javni lekarniški zavod nabavi zdravilo od veletrgovca, ki v času naročanja razpolaga z zadostno zalogo ustreznih zdravil, tako da na pregleden način in da neupravičeno ne omejuje konkurence med veletrgovci, veletrgovcu izda naročilo, ob prevzemu zdravila podpiše dobavni list veletrgovca, zdravilo izroči pacientu in izstavi fakturo ZZZS. Naročilo iz prejšnjega stavka lahko izda največ za obdobje do 31. decembra 2024 (drugi odstavek 2. člena ZNUZNNZ).

²⁶⁴ Podatki na portalu e-bonitete in portal javnih naročil (https://www.enarocanje.si/Obrasci/?id_obrazec=45663).

²⁶⁵ Dokument št. 3061-3/2023-217, odgovor na vprašanje št. 14, in dokument št. 3061-3/2023-248.

²⁶⁶ Uradni list RS, št. 82/23.

186. Agencija ugotavlja, da je podjetje Farmadent v letih 2020 in 2021 od skupno 25 javnih lekarniških zavodov poslovalo z 19, v letu 2022 pa z 18. Zaradi uspešno izvedenega javnega naročila Koroških lekarn, v katerega je bilo vključenih 11 javnih lekarniških zavodov, je podjetje Farmadent s 1. januarjem 2023 prenehalo dobavljati izdelke 8 lekarniškim zavodom²⁶⁷ za obdobje 48 mesecev (to je štiri leta), katerim je prej dobavljalo zdravila. Prav tako je s 1. 1. 2023 prenehalo dobavljati Dolenjskim lekarnam²⁶⁸, ki so predstavljale drugega najpomembnejšega kupca podjetja Farmadent. S sprejemom ZNUZNNZ se je sicer omogočilo, da podjetje Farmadent lahko posluje s preostalimi lekarnami, s katerimi je predhodno poslovalo in ki niso bile vključene v že uspele javne razpise, vendar velja ZNUZNNZ le do konca leta 2024 in le za zdravila na recept.

III.2.4.4.3 Enostranski protikonkurenčni učinki na trgih veleprodaje zdravil lekarnam

187. Združitev lahko bistveno ovira učinkovito konkurenco na trgu z odpravo znatnega konkurenčnega pritiska za enega prodajalca ali več prodajalcev, ki posledično povečajo tržno moč. Najbolj neposredni učinek koncentracije je izguba konkurence med podjetji, ki se združujejo.

III.2.4.4.3.1 Podjetja, ki se združujejo, imajo velike tržne deleže

188. Večji kot je tržni delež, večja je verjetnost, da ima podjetje tržno moč. In večji ko je porast tržnega deleža, bolj je verjetno, da bo združitev povzročila bistveno povečanje tržne moči. Čeprav dajejo tržni deleži in porasti tržnih deležev samo prve podatke o tržni moči in povečanju tržne moči, so navadno pomemben dejavnik pri presoji. Koristi ima lahko podjetje, ki se združuje in tudi podjetja, ki se ne združujejo, saj se tudi za njih zmanjša konkurenčni pritisk, ki je posledica združitve. Zmanjšanje tega konkurenčnega pritiska lahko privede do bistvenih zvišanj cen na upoštevnem trgu ali drugega poslabšanja pogojev konkurence.
189. Običajno združitev, ki sproži take enostranske protikonkurenčne učinke, bistveno ovira učinkovito konkurenco z ustvarjanjem ali krepitevijo prevladujočega položaja posameznega podjetja, praviloma tistega, ki ima po združitvi znatno večji tržni delež v primerjavi z naslednjim konkurentom. Poleg tega lahko združitve na oligopolnih trgih, ki vključujejo odpravo pomembnega konkurenčnega pritiska, ki so ga udeleženci združitve pred tem izvajali drug na drugega, skupaj z zmanjšanjem konkurenčnega pritiska na preostale konkurente, povzročijo bistveno oviranje konkurence celo tam, kjer obstaja majhna verjetnost usklajenega delovanja med člani oligopola.
190. V Analizi [REDACTED]²⁶⁹ je navedeno, da so v Sloveniji štiri ključni akterji, ki se ukvarjajo z veleprodajo zdravil za uporabo v humani medicini, in sicer Salus, Kemofarmacija, Farmadent in LL Grosist d.o.o. Drugi dobavitelji zdravil v humani medicini predstavljajo proizvajalce zdravil in manjše veletrgovce. Podjetje Kemofarmacija je del skupine PHOENIX, ki ima odvisno družbo Vitapharm d.o.o. (v nadaljevanju: Vitapharm), ki prav tako deluje na področju veleprodaje zdravil za uporabo v humani medicini. Podjetje LL Grosist je veletrgovec, ki je v lasti Javnega zavoda Lekarna Ljubljana, katerega končni lastnik je Mestna občina Ljubljana. LL Grosist se skoraj izključno osredotoča na dobavo zdravil za uporabo v humani medicini Javnemu zavodu Lekarna Ljubljana (»in-house« veletrgovec, ki ne sodeluje na javnih razpisih drugih javnih lekarniških zavodov).

²⁶⁷ Koroška lekarna, Lekarna Velenje, Žalske lekarne, Lekarna Slovenska Bistrica, Lekarna Kočevje, Lekarna Mozirje, Lekarna Ormož in Lekarna Ribnica so v letu 2022 nabavljale zdravila tudi pri podjetju Farmadent. Ker pa sta na podlagi skupnega javnega naročila nosilca Koroška lekarna bila izbrana kot dobavitelja zdravil le podjetji Salus in Kemofarmacija, so navedene lekarne prekinile z nabavo zdravil pri podjetju Farmadent.

²⁶⁸ Glede na prihodke leta 2022 je Skupina Farmadent s prenehanjem dobave javnim lekarniškim zavodom, vključenim v razpis Koroških lekarn, in Dolenjskim lekarnam izgubila dodatnih [REDACTED] % prihodkov. Dolenjske lekarne navajajo, da večino zdravil naročajo pri Salusu in Kemofarmaciji in da »Farmadent razpolaga z zelo mejeno količino in asortimajem zdravil, zato pri njih zdravil praktično več ne naročamo. Tudi vse ostale zakonske obveznosti v celoti izpolnjujeta le Salus in Kemofarmacija.« Dokument št. 3061-3/2023-249.

²⁶⁹ Str. 7.

191. Lekarne so v analizi trgov navedle, da proizvajalci zdravil in drugi manjši veletrgovci ne predstavljajo konkurence podjetjem Kemofarmacija, Salus in Farmadent. Javni lekarniški zavodi oblikujejo javna naročila po ATC skupinah, kjer mora ponudnik oddati ponudbo za celoten sklop znotraj ATC skupine, kar je v praksi za manjše veletrgovce in proizvajalce zdravil, ki morda razpolagajo le z enim zdravilom znotraj posamezne ATC skupine, neizvedljivo. Prav tako lekarne (tako zasebne kot javne) navajajo, da direktna nabava zdravil od proizvajalcev ni cenovno ugodnejša, ker bi pri razdrobljenem načinu dobave z veliko dobavitelji nastali na strani lekarn večji stroški (povečalo bi se število dobaviteljev in s tem dostav, kar bi pomenilo dodaten logističen in kadrovski pritisk zaradi velikega števila prevzemov)²⁷⁰. Lekarne navajajo, da zdravila nabavljajo pri manjših veletrgovcih oziroma proizvajalcih le v izjemnih primerih, ko veletrgovci določenega izdelka nimajo na zalogi.
192. Na trgu veleprodaje zdravil za uporabo v humani medicini lekarnam (tako na recept kot brez recepta), je že sedaj visoka stopnja koncentracije (HHI indeks nad 2.500 kaže na močno koncentriran trg), ki se s predmetno koncentracijo še poveča. Na segmentu veleprodaje zdravil lekarnam na recept je v letu 2022 imelo podjetje Salus [REDACTED] % tržni delež, ki se v primeru predmetne koncentracije poveča na [REDACTED] %. HHI pred koncentracijo znaša 3.297,52, sprememba oz. delta HHI pa [REDACTED]. Na segmentu veleprodaje zdravil lekarnam brez recepta je v letu 2022 imelo podjetje Salus [REDACTED] % tržni delež, ki se v primeru predmetne koncentracije poveča na [REDACTED] %. HHI pred koncentracijo znaša 2.714,43, sprememba oz. delta HHI pa [REDACTED]. Trg veleprodaje zdravil lekarnam je močno koncentriran, gre za oligopolni trg, kjer je majhno število udeležencev, zato se bo tržna moč združenega podjetja na trgu veleprodaje zdravil lekarnam v Republiki Sloveniji bistveno povečala. Navedena razmerja moči že pred priglašeno koncentracijo podjetij Salus in Farmadent niso omogočala učinkovite konkurence na trgu veleprodaje zdravil lekarnam, zato pomeni vsakršna krepitev položaja na tem trgu še poslabšanje konkurenčnih pogojev, ki bi obstajali brez združitve.
193. Predmetna koncentracija bi sicer lahko izboljšala pogajalski položaj združenega podjetja napram proizvajalcem oziroma dobaviteljem zdravil na slovenski trg. Navedeno bi lahko vodilo v znižanje nabavnih cen in znižanje tudi drugih stroškov nabave zdravil. Vendar pa to ne pomeni, da bi združeno podjetje zmanjšanje stroškov preneslo na lekarne v obliki ponujanja višjih popustov pri zdravilih, kjer je cena določena v CBZ in kjer je marža veletrgovcev z zdravili navzgor trenutno omejena na 27,5 EUR. Ker je pri zdravilih na recept veletrgovčeva marža regulirana, veletrgovci niti nimajo spodbude za nižanje proizvajalčeve enote cene, še posebno v primeru zdravil nižjih vrednosti, kjer najvišja vrednost marže ni dosežena.
194. Visoka tržna deleža podjetij Kemofarmacija in Salus po predmetni koncentraciji na trgu veleprodaje zdravil lekarnam dodatno otežujeta oziroma onemogočata morebitni vstop novih konkurentov na trg. Agencija ocenjuje, da ima lahko predmetna koncentracija negativne učinke na učinkovito konkurenco na trgu veleprodaje zdravil lekarnam (in na obeh segmentih tega trga), saj bo imela za posledico ustvarjanje in krepitev kolektivnega prevladujočega položaja podjetij Salus in Kemofarmacija na tem trgu.

III.2.4.4.3.2 Podjetja, ki se združujejo, so bližnji konkurenti

195. Priglasitelj zatrjuje, da Salus in Farmadent nista posebej tesna tekmeca glede na njuni ponudbi izdelkov, da je zato konkurenca med njima zelo omejena, da se zdi, da so drugi veletrgovci ali proizvajalci zdravil tesnejši tekmeci obema podjetjema kot sta si podjetji med seboj in da je zato malo verjetno, da bi predmetna koncentracija povečala tržno moč ali spremenila cenovne spodbude.²⁷¹
196. Agencija je v okviru analize trga, ki jo je izvedla med bolnišnicami, ugotovila, da izmed vseh 21 bolnišnic v RS, 12 bolnišnic ne sodeluje s podjetjem Farmadent, zato odgovora na

²⁷⁰ Npr. dokument št. 3061-3/2023-199, št. 3061-3/2023-203, št. 3061-3/2023-206 in drugi, odgovor na vprašanje št. 11 (javni lekarniški zavodi), št. 3061-3/2023-182, št. 3061-3/2023-196 in drugi, odgovor na vprašanje št. 3.

²⁷¹ Analiza [REDACTED], 3. odstavek Povzetka.

vprašanje, ali sta Salus in Farmadent bližnja konkurenta, niso podale, vse ostale (9 bolnišnic, med njimi tudi največja v RS po vrednosti nabave zdravil), ki s Farmadentom poslujejo, pa so navedle, (i) da sta Salus in Farmadent neposredna konkurenta pri dobavi istih razpisanih zdravil, (ii) da imata podoben nabor zdravil, pri čemer je le-ta pri Salusu obsežnejši, določen del zdravil pa je enak²⁷², ter (iii) da se obe podjetji prijavljata na iste javne razpise in medsebojno neposredno konkurirata s ponujanjem različnih popustov. Nobena bolnišnica ni navedla, da Salus in Farmadent nista bližnja konkurenta.

197. Tudi velika večina javnih lekarniških zavodov (20 od 25-tih) je v okviru analize trga potrdila, da so podjetja Farmadent, Salus in Kemofarmacija bližnji konkurenti, trije na vprašanje niso odgovorili, le en javni lekarniški zavod je navedel, da sta bližnja konkurenta le Kemofarmacija in Salus. Tudi med zasebnimi lekarnami jih je 8 (od 18 vprašanih) navedlo, da so si navedeni veletrgovci bližnji konkurenti, 5 jih je menilo, da sta bližnja konkurenta samo podjetji Kemofarmacija in Salus, 4 pa odgovora niso podali, ker ne poslujejo s podjetjem Farmadent oz. ker odgovora ne poznajo.
198. Glede na rezultate analize trga je mogoče zaključiti, da večina kupcev zdravil za uporabo v humani medicini na veleprodajnem trgu v RS smatra, da sta Salus in Farmadent bližnja konkurenta, Kemofarmacija pa edini preostali konkurent na trgu veleprodaje zdravil v humani medicini, ki v polnem obsegu opravlja dejavnost prometa z zdravili.
199. Navedeno potrjujejo tudi podatki o vrednosti nabave zdravil na recept in brez recepta javnih lekarniških zavodov ter zasebnih lekarn v preteklih treh letih, iz katerih je razvidno, da so podjetja Kemofarmacija, Salus in Farmadent z Gopharmom bližnji konkurenti. Ostali veletrgovci (teh naj bi bilo po navedbah priglasitelja 104²⁷³) in proizvajalci zdravil (v tabeli vsi pod nazivom »Ostali«) pa glede na ustvarjene vrednosti nabav z javnimi in zasebnimi lekarnami, ne predstavljajo bližnjih konkurentov navedenim podjetjem, zlasti ob upoštevanju dejstva, da znaten del nabavne vrednosti pod nazivom »Ostali« pripada podjetju LL Grosist, ki glavnino prometa ustvari z največjim kupcem zdravil na recept na slovenskem trgu (Lekarna Ljubljana), zaradi česar ga Agencija obravnava kot »in-house« veletrgovca. Na podlagi navedenega je mogoče zaključiti, da so deleži med ostalimi akterji na trgu glede na število letih zelo razdrobljeni, kar pomeni, da nimajo bistvenega vpliva na predmetnem trgu.
200. V zvezi z navedbo priglasitelja, da je konkurenca med Salusom in Farmadentom (vključno s podjetjem Gopharm) pred združitvijo pri znatnem deležu celotnega povpraševanja na slovenskem trgu zelo šibka, Agencija ugotavlja, da Farmadent ni nikoli oskrboval Osrednje Slovenske regije, Gorenjske oziroma druge statistične regije v smeri Zahoda²⁷⁴. Prevzeto podjetje pa je pomembna konkurenčna sila v savinjski, koroški, jugovzhodni, spodnjeposavski, podravski in zasavski regiji, ki skupaj predstavlja pomemben del skupnega povpraševanja po zdravilih na recept v RS (40 % celotnega trga oz. 145 mio EUR²⁷⁵). Glede na posledice, ki jih lahko imajo koncentracije v oligopolnih tržnih strukturah, je na takšnih trgih toliko bolj treba ohranjati učinkovito konkurenco, pa čeprav bi bilo lahko prizadeto »le« 40 % celotnega povpraševanja na slovenskem trgu.
201. Agencija v zvezi z navedbo priglasitelja, da so drugi veletrgovci ali proizvajalci zdravil tesnejši tekmeci obema podjetjema, kot sta si podjetji Salus in Farmadent med seboj, ugotavlja, da navedeno ne drži. Proizvajalci zdravil, kot je potrdila analiza trga, glede na delež nabav zdravil, ki jih opravijo bolnišnice, javni lekarniški zavodi in zasebne lekarne od njih, kot izhaja iz spodnje tabele, ne predstavljajo tesne konkurence nobenemu veletrgovcu zdravil, ki v polnem obsegu opravlja dejavnost prometa z zdravili.

²⁷² Ena od bolnišnic navaja, da sta podjetji podali ponudbo za cca. 54 % istih razpisanih artiklov (dok. 3061-3/2023-114).

²⁷³ Vir: dokument št. 3061-3/2023-245, odgovor na vpr. 6 (podatek povzet iz spletne strani JAZMP, Seznam imetnikov dovoljenj za opravljanje prometa z zdravili na debelo na dan 31. 8. 2023).

²⁷⁴ Navedba podjetja Farmadent, (vir: dokument št. 3061-3/2023-81, odgovor 12.3).

²⁷⁵ Vir podatkov: Agencija, analiza trga (podatki o nabavi zdravil na recept v zadnjih treh letih, ki jih je posredovalo 25 javnih lekarniških zavodov).

Tabela 22: Povprečen delež nabav zdravil od proizvajalcev zdravil v obdobju 2020 - 2022

Delež nabav zdravil od proizvajalcev zdravil	povprečje v obdobju 2020 - 2022
bolnišnice	11%
javne lekarne	9%
zasebne lekarne	2%

Vir: Agencija, podatki analize trga.

202. Smernice o presoji horizontalnih združenj v točki 14 navajajo, da tržni deleži in stopnje koncentracije zagotavljajo prve podatke o strukturi trga in pomembnosti obeh udeležencev koncentracije in njihovih konkurentov z vidika konkurence. V točki 37 pa navajajo, da imajo nekatera podjetja večji vpliv na razvoj konkurence kakor bi nakazovali njihovi tržni deleži ali podobna merila. Združenj, ki vključuje takšno podjetje, lahko na protikonkurenčen način bistveno spremeni razvoj konkurence, zlasti kadar je trg že koncentriran.²⁷⁶
203. Da sta podjetji Salus in Kemofarmacija tesna konkurenta podjetju Farmadent kažejo npr. prehodi javnih lekarniških zavodov, ki so prekinili poslovno sodelovanje s podjetjem Farmadent z letom 2023. Na podlagi skupnega javnega naročila nosilca Koroška lekarna sta bila izbrana kot dobavitelja zdravil le podjetji Salus in Kemofarmacija, zato so lekarne, ki so predhodno nabavljale zdravila pri vseh treh veletrgovcih (Salus, Kemofarmacija in Farmadent) prekinile z nabavo zdravil pri podjetju Farmadent in nabavljajo zdravila od 1. januarja 2023 dalje samo pri Salusu in Kemofarmaciji. Tudi podjetji Mariborske lekarne in Dolenjske lekarne sta navedli, da sta ob prekinitvi pogodbe s Farmadent izbrali podjetji Kemofarmacija in Salus. To nedvoumno kaže na to, da so podjetja Salus, Kemofarmacija in Farmadent tesni konkurenti.
204. Analiza trga je potrdila, da za lekarne direktna nabava zdravil od proizvajalcev zdravil ni racionalna, saj je treba upoštevati stroške, ki bi ob tem nastali na strani lekarn zaradi izrazitega povečanja števila dobaviteljev zdravil in drobljenja naročil (logistični in kadrovski pritisk zaradi velikega števila prevzemov, dvig skladiščnih in transportnih stroškov). Številni proizvajalci zdravil tudi nimajo dovoljenja JAZMP za izvajanje prometa z zdravili na debelo, poleg tega tudi tisti, ki dovoljenje imajo, na dosedanjih javnih razpisih javnih lekarniških zavodov niso sodelovali.²⁷⁷ Glede na navedeno je mogoče zaključiti, da proizvajalci zdravil niso tesni tekmeči nobenemu veletrgovcu zdravil, ki v polnem obsegu opravlja dejavnost prometa z zdravili.
205. Agencija prav tako ugotavlja, da ostali veletrgovci niso tesnejši konkurent Salusu in Farmadentu, kot sta si ti dve podjetji med sabo, ker nimajo dovoljenja za promet z zdravili na debelo za poln obseg opravljanja dejavnosti prometa z zdravili na debelo, pač pa le za omejen obseg ali za produktno omejen obseg opravljanja dejavnosti prometa z zdravili na debelo, na podlagi katerega lahko prodajajo le določena zdravila na debelo. Prav tako Agencija meni, da Kemofarmacija v primeru javnih naročil ne izvaja močnega konkurenčnega pritiska na Salus, ker so javni lekarniški zavodi zaradi zagotovitve nemotene preskrbe z zdravili, na uspehih javnih naročil v zadnjih letih za dobo 4 let vedno izbrali dva dobavitelja zdravil (Salus in Kemofarmacija), zato nobeden od njiju nima spodbud, da bi izvajal konkurenčni pritisk na drugega, saj bosta po izvedeni koncentraciji za javne lekarniške zavode postala neizogibni poslovni partner pri dobavi zdravil.
206. Na oceno tesnosti konkurence vpliva tudi ugotovitev, da se podjetja Salus, Kemofarmacija in Farmadent, ki so pred izvedeno koncentracijo po podatkih zadnjih treh let, skupaj obvladovala več kot 80 % celotnega trga, pogosto potegujejo za iste poslovne priložnosti, saj

²⁷⁶ Odločba Komisije M.7018 v opombi 161 na str. 72 navaja naslednjo ilustracijo: Na trgu, kjer so tri podjetja A, B in C s tržnimi deleži 20 %, 10 % in 70 %, 30 % strank podjetja A preide k B in 70 % k podjetju C. Tržni deleži podjetij bi nakazovali, da bo 12,5 % strank podjetja A prešlo k B in 87,5 % strank podjetja A prešlo k C glede na to, da vse stranke, ki zapuščajo A, preidejo k B ali C (pri tem se ne upošteva tržni delež A, tržni delež preostalih strank B je zato 12,5 %, podjetja C pa 87,5 %). Dejstvo, da veliko več strank izbere podjetje B, kot bi se domnevalo na podlagi tržnega deleža B, je v prid sklepu, da sta podjetji A in B tesna konkurenta. To ne pomeni, da je konkurenca med A in C nepomembna. To samo pomeni, da A in B drug na drugega izvajata močnejši konkurenčni pritisk kot nakazujejo njuni tržni deleži.

²⁷⁷ Vir: dokumenti št. 3061-3/2023-186, 3061-3/2023-173, 3061-3/2023-185, 3061-3/2023-190, 3061-3/2023-195, 3061-3/2023-199, 3061-3/2023-200, 3061-3/2023-203, 3061-3/2023-222, 3061-3/2023-224, 3061-3/2023-226, 3061-3/2023-227, 3061-3/2023-228 in 3061-3/2023-229.

se prijavljajo na ista javna naročila (npr. JN 004482/2020-B01, JN 005558/2020-B01, JN 006174/2022-B01, in 002746/2019-B01 idr.). Čeprav ima Farmadent zaradi odpovedi oz. ne-podaljšanja pogodb o dobavi zdravil z nekaterimi direktnimi dobavitelji²⁷⁸ le 57 % dobavljivost in mora manjkajoča zdravila pridobiti od preostalih dveh veletrgovcev na trgu (Kemofarmacije in Salusa), ki sta mu po letu 2020 znižala delež odstopljene marže iz 60 % na 20 % in mu v določenem obdobju celo prekinila dobavo zdravil v celoti (Kemofarmacija) ali mu nista dobavila vseh naročenih zdravil (Kemofarmacija in Salus)²⁷⁹, Farmadent še vedno lahko konkurira navedenima podjetjema z naborom izdelkov, ki jih pridobi neposredno od proizvajalcev zdravil, v preostalem delu, kjer se zanaša na dobavo zdravil od Kemofarmacije in Salusa, pa je razlika v ceni (RVC²⁸⁰), ki jo ustvari prodajalec, ko proda blago, manjša. Analiza odvisnosti podjetja Farmadent od dobav zdravil za uporabo v humani medicini po posameznih ATC skupinah od Salusa in Kemofarmacije potrjuje, da znaša odvisnost med [REDACTED] vseh nabav v posamezni ATC skupini le v treh ATC skupinah²⁸¹, ki skupno predstavljajo le [REDACTED] celotnega prometa podjetja Farmadent, v 4 ATC skupinah, ki skupaj predstavljajo [REDACTED] celotnega prometa podjetja Farmadent, je nižja od [REDACTED], v 5 ATC skupinah, ki skupaj predstavljajo [REDACTED] celotnega prometa podjetja Farmadent pa je nižja od [REDACTED].²⁸²

207. Zahteva, da sta za presojo bližine konkurence med strankama koncentracije ti stranki „posebej bližnja“ konkurenta, pomeni obstoj zelo visoke stopnje zamenljivosti med proizvodi podjetij, ki se združujejo.²⁸³ V praksi noben veletrgovec s »polnim obsegom poslovanja«, ki distribuira celoten nabor zdravil na recept, zdravil brez recepta in drugih izdelkov, nima 100 % dobavljivosti zdravil po posamezni ATC skupini²⁸⁴, zato imajo sklenjene pogodbe za dobavo zdravil z drugimi veletrgovci, s katerimi se skušajo približati 100 % dobavljivosti vseh zdravil po posamezni ATC skupini. Glede na analizo IQUVIE, ki jo je naročilo podjetje Farmadent v letu 2022, je realna dobavljivost podjetja Farmadent 56,96 %, Kemofarmacije in Salusa pa 98,51 %.²⁸⁵ Navedeni podatki kažejo tudi stopnjo zamenljivosti med proizvodi posameznih veletrgovcev, ki v polnem obsegu opravljajo dejavnost prometa z zdravili. Zelo visoka stopnja zamenljivosti med proizvodi podjetij, ki se združujejo, v skladu z nedavno sodbo sodišča²⁸⁶, sicer ni nujno potrebna. Tudi če zamenljivost proizvodov strank koncentracije ni posebej visoka, kar zatrjuje priglasitelj, lahko obstaja tudi manjša stopnja zamenljivosti med proizvodi teh strank in proizvodi podjetij, ki niso stranke koncentracije, kar lahko stranke navedene koncentracije spodbudi, da zvišajo cene svojih proizvodov ali poslabšajo prodajne pogoje.

208. Javni lekarniški zavodi so v preteklosti in v času veljavnosti ZNUZNNZ, ki je sicer začasni ukrep z veljavnostjo do 31. decembra 2024, a z možnostjo podaljšanja oziroma do ustrezne sistemske ureditve tega področja, nabavljali/nabavljajo zdravila na recept, ki obsegajo več kot 80 % vseh nakupov zdravil na veleprodajnem trgu, mimo postopkov javnih naročil preko neposrednih pogajanj z veletrgovci. Farmadent je zato sodeloval oz. bo lahko sodeloval z nekaterimi lekarnami na podlagi medsebojno sklenjenih pogodb, po katerih jim bo lahko prodajal blago, ki mu prinaša višji RVC.

209. Tudi v času, ko so javni lekarniški zavodi izvajali skupna javna naročila, je Farmadent kljub temu, da ni imel 100 % dobavljivosti v nobeni ATC skupini²⁸⁷ in je bil v zvezi z navzkrižno dobavljenimi izdelki v neugodnem stroškovnem položaju zaradi nizke odstopljene marže, konkuriral ostalim veletrgovcem npr. na JN002821/2022, na katerem so se prijavili na 2 sklop v ATC skupinah: A, C, D, G, H, J, M, N, P, R, S in V (Ormož, Brežice, Krško, Mozirje, Kočevje in Ribnica); ali na JN007215/2022, na katerem so se prijavili na sklop 2 in 1, v vseh ATC skupinah (Celje, Ptuj, Zasavske, Maribor, Sevnica, Pomurske in Dolenjske lekarne). Navedeno

²⁷⁸ Gre za dobavitelje: GSK, Abbvie Logistics, AstraZeneca, Janssen, Pliva, Bausch, Alkaloid, Swixx Biopharma, Teva in Gedeon Richter (Vir: Dokument št. 3061-3/2023-81, odgovor na vpr. št. 2).

²⁷⁹ Vir: Farmadent 2023, Izzivi poslovanja in prodajni proces, Jurij Pivka, direktor, februar 2023.

²⁸⁰ Delež veletrgovca v strukturi cene zdravil je med 4-6% (Vir: Farmadent 2023 Izzivi poslovanja in prodajni proces, feb.2023, točka 1. Veletrgoerska marža - regulirana s strani države).

²⁸¹ Od skupno 16-tih.

²⁸² Dokument št. 3061-3/2023-81, ATC-Analiza odvisnosti in odstopljene marže, odgovor na vpr. 6.

²⁸³ Horizontalne smernice, 28. odstavek.

²⁸⁴ Dokument št. 3061-3/2023-67, odgovor na vpr. 4.

²⁸⁵ Vir: <https://maribor.si/wp-content/uploads/2023/03/GMS-024.pdf>, str. 114.

²⁸⁶ Sodba sodišča z dne 13. 7. 2023 v zadevi C-376/20 P, glej točke od 187 do 191.

²⁸⁷ Vir: dokument št.3061-3/2023-81, odgovor na vpr. 5, Tabela ATC analiza dobavljivosti.

kaže na to, da je Farmadent bližnji konkurent preostalima dvema veletrgovcema na zadevnem trgu tudi v primerih, ko javni lekarniški zavodi za nakup zdravil izvajajo javna naročila po posameznih ATC sklopih, ki vsebujejo zahtevo po zagotovitvi 100 % dobavlljivosti zdravil. Priglasitelj sicer meni, da tudi če stranki sodelujeta v istem postopku oddaje javnega naročila²⁸⁸, to nujno ne pomeni, da neposredno tekmujeta za dobavo istih zdravil.

210. Kljub navedenemu pa v skladu z nedavno sodno prakso ni mogoče sklepati, da bi lahko samo koncentracije med konkurentoma, ki sta posebej bližnja konkurenta, bistveno ovirale učinkovito konkurenco na trgu.²⁸⁹ Torej, tudi če Farmadent in Salus ne bi bila bližnja konkurenta, kar analiza trga, ki jo je izvedla Agencija, ni potrdila, bi združitev ob takšni strukturi trga lahko bistveno ovirala učinkovito konkurenco. Bližina konkurence je namreč le eden od dejavnikov, ki omogočajo presojo verjetnosti, da bi koncentracija povzročila pomembne neusklajene učinke, nikakor pa ni odločilen dejavnik pri presoji. Agencija je v okviru enostranskih protikonkurenčnih učinkov preučila številne dejavnike, na podlagi skrbne presoje vseh pa je presodila, da obstaja visoka stopnja verjetnosti enostranskih protikonkurenčnih učinkov zadevne koncentracije.

III.2.4.4.3.3 Omejena možnost lekarn za zamenjavo dobavitelja

211. Smernice o presoji horizontalnih združitvev (točka 31) navajajo, da imajo kupci udeležencev koncentracije lahko težave pri preusmeritvi na druge dobavitelje, ker je malo drugih dobaviteljev ali zaradi znatnih stroškov preusmeritve. Taki kupci so občutljivi zlasti na povišanje cen. Združitev lahko prizadene zmožnost teh kupcev, da bi se zavarovali pred povišanjem cen in drugačnim poslabšanjem prodajno-nakupnih pogojev. Zlasti lahko to velja za kupce, ki so uporabljali dvojne vire iz dveh podjetij, ki se združujeta, da bi dosegali konkurenčne cene. Dokazila o preteklih vzorcih zamenjave kupcev in odzivih na spremembe cen so lahko v tem pogledu pomembne informacije.
212. Iz analize trga, ki jo je opravila Agencija izhaja, da noben od ponudnikov zdravil na trgu veleprodaje zdravil lekarnam nima na zalogi vseh zdravil oziroma nima 100 % dobavlljivosti ter da lekarne potrebujejo vsaj dva dobavitelja zdravil. Trg veleprodaje zdravil v humani medicini lekarnam je močno koncentriran. Po izvedeni koncentraciji bi na trgu veleprodaje zdravil lekarnam ostala le dva ponudnika, to sta Kemofarmacija in Salus, ki bi hkrati dobavljala zdravila lekarnam, saj lekarne zaradi zanesljive preskrbe prebivalstva z zdravili zahtevajo najmanj dva dobavitelja. Ostali ponudniki dejansko ne predstavljajo konkurentov Salusu in Kemofarmaciji, kar pomeni, da bi nameravana koncentracija odstranila edinega obstoječega konkurenta (podjetje Farmadent) podjetjema Salus in Kemofarmacija.
213. Ker bi tudi v primeru javnega naročanja zdravil s strani lekarn po izvedeni koncentraciji bila na javnem razpisu vedno izbrana tako Kemofarmacija kot Salus hkrati, to pomeni, da po izvedeni koncentraciji Kemofarmacija in Salus (skupaj s Farmadent) pri oddaji ponudb ne bi čutila nobenega tveganja, da morda na javnem razpisu ne bosta izbrana. Ker se bosta Kemofarmacija in Salus zavedala, da bosta v vsakem primeru izbrana na javnem razpisu, jima bo to omogočalo oddajo ponudb brez medsebojnega konkurenčnega pritiska za tekmovalje s ponujanjem popustov oziroma nižjih cen zdravil oziroma bo ta pritisk občutno manjši. Posledično bi to pomenilo, da bi lekarne nabavljale po slabših pogojih.

III.2.4.4.3.4 Odprava pomembnega konkurenčnega pritiska

214. Priglasitelj navaja²⁹⁰, da prevzeto podjetje Farmadent ne izvaja močnega konkurenčnega pritiska na podjetje Salus. Analiza [REDACTED] navaja dejavnike, ki omejujejo konkurenčno sposobnost podjetja Farmadent in njegov relativno šibek položaj pri veleprodaji zdravil za

²⁸⁸ Analiza [REDACTED], str. 13, 1. odstavek.

²⁸⁹ Sodba sodišča z dne 13. 7. 2023 v zadevi C-376/20 P.

²⁹⁰ Dokument št. 3061-3/2023-14, odst. 74.

uporabo v humani medicini, zaradi česar ga ni mogoče obravnavati kot pomembno konkurenčno silo. Ti dejavniki so:

a) Farmadent je v zadnjih letih izgubil številne neposredne odnose s proizvajalci zdravil, zaradi česar je znaten del njegovega portfelja izdelkov odvisen od navzkrižnih dobav od drugih veletrgovcev (zlasti Salusa in Kemofarmacije), kar zaradi nizkih odstopljenih marž vodi do neugodnega stroškovnega položaja Farmadenta. Ta ne more izvajati močnega konkurenčnega pritiska za te navzkrižno dobavljene izdelke, še posebej v primerih, ko Farmadent tekmuje s proizvajalci ali veletrgovci v postopkih javnih naročil bolnišnic.

b) Farmadent tudi ne more več učinkovito oskrbovati javnih lekarn v RS, saj so te v nekaterih nedavnih skupnih javnih naročilih postavile zahtevo, da morajo dobavitelji v času trajanja pogodbe zagotavljati 100 % dobavljivost zdravil za uporabo v humani medicini v RS v posameznem sklopu. Premajhen asortima izdelkov Farmadentu onemogoča sodelovanje v takšnih postopkih oddaje javnih naročil, kar je vodstvo Farmadenta tudi javno komentiralo, da takšne zahteve po naboru izdelkov predstavljajo katastrofalno tveganje za podjetje.²⁹¹

c) Konkurenca med Salusom in Farmadentom je bila pred združitvijo omejena, ker med njima obstaja določena stopnja geografskega razlikovanja. Pri veleprodaji zdravil je logistika pomemben dejavnik konkuriranja v določeni regiji, ker stranke zahtevajo dostavo zdravil večkrat na dan v več poslovnih enot. Farmadent zaradi logističnih težav v osrednjeslovenski in gorenjski regiji v preteklih 5 letih ni opravil večjih dobav zdravil. Prodaja v teh regijah pa je zelo pomembna za Salus, ki je približno [REDACTED] prodaje ustvaril lekarnam v teh regijah.

215. Čeprav je Farmadent, kot zatrjuje priglasitelj, relativno šibek in daljni tekmelec na trgu veleprodaje zdravil za uporabo v humani medicini, zaradi česar ga ni mogoče obravnavati kot pomembno konkurenčno silo na podjetje Salus²⁹², Agencija poudarja, da je lahko vsako zmanjšanje konkurence na že tako visoko koncentriranem oligopolnem trgu problematično. Na takšnem trgu je mogoče več podjetij opredeliti kot »pomembno gonilo konkurence«.²⁹³ Nekatera podjetja imajo lahko, kot izhaja iz 37. odstavka Horizontalnih smernic, večji vpliv na razvoj konkurence, kakor bi nakazovali njihovi tržni deleži ali podobna merila. Združitev, ki vključuje takšno podjetje, lahko na protikonkurenčen način bistveno spremeni razvoj konkurence, zlasti kadar je trg že koncentriran.²⁹⁴

216. Velikost in sprememba tržnih deležev v koncentracijo udeleženih podjetij sta prvi pokazatelj njunega pomembnega konkurenčnega pritiska, ki bi bil s predmetno koncentracijo odstranjen. Podjetje Farmadent je z [REDACTED] % tržnim deležem (podatki za leto 2021) na širšem trgu veleprodaje zdravil za uporabo v humani medicini v RS oziroma [REDACTED] % tržnim deležem na trgu veleprodaje zdravil lekarnam (podatki za leto 2022), tretje največje podjetje na trgu, podjetje Salus s [REDACTED] % tržnim deležem pa drugi največji konkurent na trgu. Najvišji tržni delež na trgu je imelo pred nastankom koncentracije podjetje Kemofarmacija ([REDACTED] % po podatkih za leto 2022 na trgu veleprodaje zdravil lekarnam). Moč ostalih konkurentov na trgu (proizvajalci zdravil in manjši veletrgovci, ki imajo dovoljenje JAZMP za prodajo samo določenih zdravil za uporabo v humani medicini na debelo na trgu RS), pa je glede na vrednosti nabave zdravil na recept in brez recepta s strani javnih lekarniških zavodov in zasebnih lekarn, omejena. Slednji zaradi omejenega asortimaja izdelkov niso zmožni zadovoljiti potreb največjega kupca na trgu (javnih lekarniških zavodov).

217. Po višini tržnih deležev se Farmadent ne more primerjati z vodilnima podjetjema na trgu, vendar pa je, glede na preostale akterje na tem trgu (manjši veletrgovci in proizvajalci zdravil), pomembna konkurenčna sila, zlasti v savinjski, koroški, jugovzhodni, spodnjeposavski, podravski in zasavski regiji. Ta skupaj predstavlja pomemben del skupnega povpraševanja po

²⁹¹ Dostopno na: <https://maribor.si/wp-content/uploads/2023/03/GMS-024.pdf> (Farmadent 2023, Izzivi poslovanja in prodajni proces).

²⁹² Analiza [REDACTED], str. 15. 2. odstavek.

²⁹³ Točke 152 -168 Sodbe sodišča C-376/20 P.

²⁹⁴ Odločbi Komisije v zadevi IV/M.877 Boeing/McDonnell Douglas, odstavek 58 in zadeva COMP/M.2568 Haniel/Young, odstavek 126.

zdravilih na recept v RS (40 % trga oz. 145 mio EUR²⁹⁵). Agencija zato meni, da bo po izvedeni koncentraciji prišlo do odstranitve pomembnega konkurenčnega pritiska za podjetje Salus in za podjetje Kemofarmacija. Prav tako bo koncentracija vodila do nastanka duopola dveh uravnoveženih veletrgovcev z zdravili lekarnam, kar je lahko na tako visoko koncentriranem oligopolnem trgu problematično. V skladu z nedavno sodno prakso je škoda konkurenci na oligopolnem trgu povzročena tudi če združeni subjekt ne bi pridobil prevladujoči položaj na trgu.²⁹⁶

III.2.4.4.3.5 Konkurenčni pritisk od preostalih konkurentov na trgu

218. V skladu z nedavno sodno prakso²⁹⁷ ni treba, da sta za ugotovitev »bistvenega oviranja učinkovite konkurence« izpolnjena oba pogoja iz člena 2 (3) Uredbe o združitvah št. 139/2004 v povezavi z njeno uvodno izjavo 25, in sicer:

- a) odstranitev pomembnega konkurenčnega pritiska, ki je pred tem obstajal med strankama koncentracije, ter
- b) zmanjšanje konkurenčnega pritiska od preostalih konkurentov.

219. Tako ozka razlaga ne bi bila združljiva s ciljem navedene uredbe, zato v skladu s citirano sodbo zadostuje že, če je izkazan le eden od navedenih kriterijev. Agencija je kljub temu, da je v obrazložitvi odločbe že izkazala, da bo po izvedeni koncentraciji odstranjen pomemben konkurenčni pritisk, ki je pred tem obstajal med strankama koncentracije, preučila še, ali bo po izvedeni koncentraciji prišlo do zmanjšanja konkurenčnega pritiska od preostalih konkurentov.

220. Agencija ugotavlja, da bo postalo združeno podjetje po izvedeni koncentraciji največji akter na slovenskem trgu veleprodaje zdravil lekarnam in njegovih segmentih. Po velikosti tržnega deleža mu tesno sledi edini preostali veletrgovec, ki v polnem obsegu opravlja dejavnost prometa z zdravili, podjetje Kemofarmacija, vsi ostali konkurenti skupaj (številni manjši veletrgožeristi, ki imajo dovoljenje za opravljanje dejavnosti veleprodaje zdravil za uporabo v humani medicini le za posamezna zdravila ali omejen nabor izdelkov²⁹⁸, ter proizvajalci zdravil, v kolikor imajo dovoljenje JAZMP za opravljanje dejavnosti veleprodaje z zdravili) pa dosegajo skupno približno ■ % tržni delež po podatkih za leto 2022, kar pomeni, da so tržni deleži ostalih udeležencev trga razdrobljeni in zelo nizki.

221. Priglasitelj navaja, da bo Kemofarmacija po izvedeni koncentraciji še naprej izvajala pomemben konkurenčen pritisk na združeno podjetje in pritisk na cene, prav tako naj bi velik konkurenčni pritisk izvajali tudi preostali konkurenti.²⁹⁹ Agencija se z navedenim ne strinja, saj je na podlagi dejanskih podatkov o nabavi zdravil za uporabo v humani medicini, ki so jih posredovale javne in zasebne lekarne ter bolnišnice v okviru analize trga ugotovila, da manjši veletrgovci in proizvajalci zdravil glede na ustvarjene prihodke od prodaje z navedenimi kupci, ne predstavljajo znatnega konkurenčnega pritiska za združeno podjetje. Prav tako je Agencija glede na izsledke analize trga ugotovila, da javni lekarniški zavodi za nemoteno preskrbo prebivalstva z zdravili potrebujejo najmanj dva veletrgovca, ki v polnem obsegu opravljata dejavnost prometa z zdravili, saj en praviloma ne zagotavlja vseh zdravil niti zdravil v potrebnih količinah, kar pomeni, da bosta združeno podjetje in Kemofarmacija po izvedeni koncentraciji postali njihov neizogibni poslovni partner. Podjetje Kemofarmacija zato ne bo imelo spodbude (oz. bo le-ta zmanjšana) za tekmovanje z združenim podjetjem v primerjavi s stanjem brez predmetne transakcije, ko so na trgu delovali trije veletrgovci, ki so v polnem obsegu opravljali dejavnost prometa z zdravili. Koristi od zmanjšanja konkurenčnega pritiska med strankama koncentracije, ki je posledica koncentracije, bo imelo tako tudi podjetje Kemofarmacija. To potrjuje tudi dejstvo, da sta si bila Kemofarmacija in Salus pred izvedeno koncentracijo še

²⁹⁵ Vir podatkov: Agencija, analiza trga (podatki o nabavi zdravil na recept v zadnjih treh letih, ki jih je posredovalo 25 javnih lekarniških zavodov).

²⁹⁶ Glej sodbo sodišča z dne 13. 7. 2023, št. C-376/20 P (točke 101-115).

²⁹⁷ Glej sodbo sodišča C-376/20 P, odst. 98-116.

²⁹⁸ Na dan 31. 8. 2023 je bilo registriranih 104 imetnikov dovoljenj za opravljanje dejavnosti prometa z zdravili na debelo (Vir: spletna stran JAZMP, Seznam imetnikov dovoljenj za opravljanje prometa z zdravili na debelo).

²⁹⁹ Dokument št. 3061-3/2023-245, odgovor na vpr. 6.

posebej tesna konkurenta, vsi drugi udeleženci trga pa so bistveno manjši in ne predstavljajo znatnega konkurenčnega pritiska na vodilni podjetji na trgu.

222. Združitve na oligopolnih trgih, ki vključujejo odpravo pomembnega konkurenčnega pritiska, ki so ga udeleženci združitve pred tem izvajali drug nad drugega, skupaj z zmanjšanjem konkurenčnega pritiska na preostale konkurente, povzročijo bistveno oviranje konkurence celo tam, kjer obstaja majhna verjetnost usklajenega delovanja med člani oligopola.³⁰⁰ Kot bo razvidno v nadaljevanju obrazložitve odločbe, je v predmetni zadevi izkazana tudi velika verjetnost obstoja usklajenega delovanja med združenim podjetjem in podjetjem Kemofarmacija (poglavje koordinirani protikonkurenčni učinki), zato je pomislek Agencije, da bo konkurenca zaradi predmetne koncentracije bistveno ovirana, še toliko večji. Agencija meni, da je nastanek prevladujočega položaja združenega podjetja na zadevnem trgu, kot posledica koncentracije, ob tem, da je na trgu prisotno le še eno podobno veliko podjetje Kemofarmacija, ki je v preteklosti že usklajeno delovalo s podjetjem Salus, lahko na tako visoko koncentriranem oligopolnem trgu problematično.
223. Glede na vse zgoraj navedeno Agencija meni, da preostali konkurenti na trgu veleprodaje zdravil lekarnam, po izvedeni koncentraciji ne bodo imeli sposobnosti ali spodbude za izvajanje konkurenčnega pritiska na združen subjekt.

III.2.4.4.3.6 Visoke ovire za vstop na trg in širitev

224. Kadar je vstop na trg dovolj lahek, je malo verjetno, da bi združitev pomenila kakršno koli večje protikonkurenčno tveganje, zato je analiza vstopa pomemben element celovite konkurenčno-pravne presoje.³⁰¹
225. Priglasitelj navaja³⁰², da obstajajo pravne ovire za vstop na trg, saj zakonodaja določa zahteve, ki jih morajo izpolnjevati zdravila v humani medicini, da se lahko dajo na trg ali v uporabo. Zakonodaja določa tudi pogoje za opravljanje prometa na debelo z zdravili. Za vstop na trg je potrebno izpolniti regulatorne pogoje oziroma formalnosti pri JAZMP, ter zagotoviti ustrezne kapitalske in skladiščne zahteve za zagon podjetja. Kot najpomembnejšo stvar v tem poslu priglasitelj navaja pridobivanje dobaviteljev, pri čemer se več tujih multinacionalk v uvidu racionalizacije poslovanja oz. spremembe poslovnih modelov v Sloveniji od leta 2020 dalje odloča za sodelovanje z enim oz. maksimalno dvema veletrgovcema polnega obsega³⁰³. Ker se dejavnost v koncentraciji udeleženih podjetij nanaša na distribucijo oziroma veleprodajo, po mnenju priglasitelja ni bistvenih omejitev zaradi obstoja patentov, posebnih znanj, izkušenj in pravic intelektualne lastnine.
226. Veletrgovec LL Grosist navaja³⁰⁴, da so glavna ovira za vstop na veleprodajni trg dobave zdravil visoki zagonski stroški (prostori, osebje in pogoji, ki morajo ustrezati zahtevam GDP), ekonomija obsega, omejeno število distributerjev s strani proizvajalcev zdravil oziroma imetnikov dovoljenja za promet z zdravili. Tudi po navedbah podjetja Kemofarmacija so za vstop veletrgovca z zdravili (posebej velja za t.i. full-line veletrgovca) določeni ali posredno implicirani zakonski, regulatorni, finančni in prostorski pogoji, kar terja visoko usposobljeno osebje, prostorsko ustreznost ter ustrezne kapitalske kapacitete. Veleprodaja zdravil je visoko kapitalsko intenzivna dejavnost z regulirano veledrogerijsko maržo, ki je navzgor omejena. Marža se že od leta 2010 ni spremenila, čeprav se je struktura zdravil, prodanih na slovenski trg, znatno spremenila.³⁰⁵

³⁰⁰ Smernice o presoji horizontalnih združitev, 25. odstavek.

³⁰¹ Smernice o presoji horizontalnih združitev, odstavek 68.

³⁰² Dokument št. 3061-3/2023-14, točka 6.2.7.

³⁰³ Dokument št. 3061-3/2023-17, k točki 6 i.) odgovora.

³⁰⁴ Vir: dokument št. 3061-3/2023-160 z dne 6. 7. 2023, odgovor na vpr. 3 in 4.

³⁰⁵ Odgovor podjetja Kemofarmacija, dokument št. 3061-3/2023-136 z dne 28. 6. 2023, odgovor na vpr. 3.

227. Pretekli primeri vstopa in izstopa v panogo lahko dajo koristne informacije o velikosti vstopnih ovir³⁰⁶, zato je Agencija od veletrgovcev zahtevala podatke glede preteklih in potencialnih vstopov na trg. Priglasitelj s tem v zvezi navaja³⁰⁷, da je podjetje Pharmasan d.o.o., ki prodaja več kot 200 izdelkov strankam v Sloveniji in tudi strankam v državah nekdanje Jugoslavije, pred kratkim vstopilo na veleprodajni trg dobave zdravil v RS, pri čemer iz baze E-Bonitete izhaja, da se podjetju promet iz leta v leto povečuje. Leta 2022 je mednarodni trgovec zdravil na debelo, skupina Phoenix, s tem ko je prevzela podjetje Kemofarmacija³⁰⁸, vstopila na slovenski trg, kar bi se lahko po navedbah priglasitelja zgodilo tudi drugim veletrgovcem s sedežem v RS, s čimer bi se lahko financirala znatna širitev prevzetih podjetij. Kot potencialne bodoče kupce veletrgovcev v RS priglasitelj navaja zlasti naslednje veletrgovce: (i) [redacted], veletrgovec, ki trenutno posluje na Hrvaškem; (ii) podjetje [redacted], ki je začelo delovati kot veletrgovec v Bolgariji, se je leta 2015 razširilo na srbski trg in ima cilj postati strateški veletrgovec v Srednji in Vzhodni Evropi; (iii) mednarodna skupina [redacted], ki je globalno prisotna na področju veleprodaje in maloprodaje lekarn, ima na Hrvaškem že v lasti veletrgovca [redacted], ter (iv) Skupina [redacted], v lasti družbe Penta Investments, ki je evropsko podjetje s področja zdravstva in se osredotoča na lekarne ter veleprodajo in trenutno deluje kot veletrgovec na Češkem in v Romuniji.³⁰⁹ Podjetje Kemofarmacija glede preteklih vstopov na trg navaja, da ni seznanjeno z vstopom t.i. full line veletrgovca na slovenski trg, LL Grosist pa navaja vstop prej omenjene Skupine Phoenix.

228. Agencija ugotavlja, da so ovire za vstop na trg veleprodaje zdravil visoke, kar še dodatno povečuje verjetnost protikonkurenčnega tveganja predmetne koncentracije. Na trg veleprodaje zdravil za uporabo v humani medicini lekarnam v preteklih treh letih ni vstopilo nobeno novo podjetje, ki bi znatno spremenilo razmerja na trgu. Podjetje Pharmasan d.o.o., ki je po navedbah priglasitelja pred kratkim vstopilo na trg, ni veletrgovec, ki v polnem obsegu opravlja dejavnost prometa z zdravili. Prav tako glede na ustvarjene prihodke od prodaje ne predstavlja znatnega konkurenčnega pritiska največjim akterjem na trgu (leta 2022 je podjetje ustvarilo 1,8 mio EUR celotnih prihodkov od prodaje, Kemofarmacija 220 mio EUR in Salus 188 mio EUR³¹⁰). Navedeno podjetje se glede na obseg in velikost po mnenju Agencije ne more šteti kot zadostno, saj ne more odvrniti ali preprečiti protikonkurenčnih učinkov združitve. Nadalje je mogoče ugotoviti, da skupina Phoenix ni vstopila na trg kot nov ponudnik in konkurent obstoječim podjetjem, ampak je prevzela takrat največjega veletrgovca z zdravili v Sloveniji - podjetje Kemofarmacija, zato tega prevzema Agencija ne more šteti kot nov vstop na trg. Prav tako Agencija ne more upoštevati navedb o potencialnih bodočih prevzemih že obstoječih veletrgovcev na slovenskem trgu, saj priglasitelj ni izkazal, da bi bili lahko ti vstopi verjetni, pravočasni in zadostni, da bi odvrčali ali preprečevali verjetne protikonkurenčne učinke predmetne združitve.

229. Verjetno je, da bodo vstopi na trg težji tudi zaradi nekaterih uspešno izvedenih skupnih javnih naročil (npr. skupno javno naročilo Koroških lekarn za zdravila na recept in zdravila brez recepta za potrebe 11 javnih lekarniških zavodov³¹¹, ali skupno javno naročilo Gorenjskih lekarn 14 lekarniških zavodov, ki pa je v času izdaje predmetne odločbe še v teku), zaradi katerih bo del segmenta javnih lekarniških zavodov vezan na sklenjene pogodbe z veletrgovci, ki so bili izbrani na teh skupnih javnih naročilih in zato posledično zaprt za preostale veletrgovce za obdobje trajanja razpisa (4 leta). Trg veleprodaje zdravil za uporabo v humani medicini javnim lekarniškim zavodom bo zato po obsegu manjši, kot bi sicer bil, kar vpliva tudi na zmanjšanje profitabilnosti veletrgovine z zdravili, za katero je, ob regulirani veletrgovski marži, ekonomija obsega ključnega pomena. Dodatno je treba še upoštevati, da obstaja manjša verjetnost, da bo vstop profitabilen, ker gre za zrel trg, za katerega se ne pričakuje, da bi v prihodnosti doživel visoko rast. Prav profitabilnost dejavnosti pa odločilno vpliva na spodbude potencialnih vstopnikov na trg. Na spodbude slednjih lahko negativno vpliva tudi uveljavljen položaj obstoječih podjetij na trgu, ki imajo dolgoročne izkušnje in ugled, potreben

³⁰⁶ Smernice o presoji horizontalnih združitve, odstavek 70.

³⁰⁷ Dokument št. 3061-3/2023-14, odst. 156.

³⁰⁸ Odločba Evropske Komisije št. M.10404 v zadevi Phoenix/McKesson z dne 30. 3. 2022.

³⁰⁹ Dokument št. 3061-3/2023-14, odst. 157.

³¹⁰ Vir: Vpogled v bazo E-Bonitete, dne 19., 7. 2023, dostopno na: <https://www.ebonitete.si>.

³¹¹ Označba JN002821/2022-B01 in JN 007400/2022-B01.

za učinkovito konkuriranje³¹². Po izvedeni koncentraciji bosta imela na zadevnem trgu samo dva subjekta na trgu (Kemofarmacija in združeno podjetje) več kot [REDACTED] celotnega trga, zato bodo potencialna podjetja ob vstopu na trg težko pridobila dovolj velik tržni delež, da bi lahko bilo njihovo poslovanje profitabilno. Opisane značilnosti slovenskega trga veleprodaje zdravil za uporabo v humani medicini dajejo obstoječim podjetjem na trgu prednost pred potencialnimi konkurenti, zato imajo slednji manjšo spodbudo za vstop na trg.

230. Agencija nadalje še ugotavlja, da je vstop novih konkurentov na predmetni trg manj verjeten tudi zaradi dejstva, da je veleprodaja zdravil visoko kapitalsko intenzivna dejavnost z regulirano veletrgovsko maržo, ki je navzgor omejena, kar je potrdila analiza trga.

231. Glede na vse navedeno Agencija na trgih veleprodaje zdravil ne pričakuje skorajšnjega vstopa novih konkurentov, ki bi hitro in učinkovito vstopili na trg. Iz razpoložljivih podatkov pa tudi izhaja, da se proizvajalci zdravil v čedalje večji meri odločajo zgolj za enega veletrgovca zdravil na posameznem nacionalnem trgu, kar zmanjšuje konkurenčnost ostalih ponudnikov na trgu in kar negativno vpliva na spodbude potencialnih vstopnikov na trg. Prav tako za vstop na trg obstajajo druge visoke vstopne ovire, investicije v gradnjo skladišč za zdravila, pridobitev ustreznih dovoljenj, ekonomija obsega itd.

232. Poleg ovir za vstop na trg je treba upoštevati tudi ovire za širitev obstoječih konkurentov. Konkurenca med obstoječimi podjetji je v mnogih primerih tista, ki ima največji vpliv na konkurenčne rezultate, zato je sposobnost tekmecev (v konkretnem primeru je to podjetje Kemofarmacija), da se razširijo, pomemben vir konkurenčnih omejitev za združeno podjetje. Priglasitelj meni, da ima njegov glavni tekmeč, podjetje Kermofarmacija, verjetno proste zmogljivosti in bi moral biti sposoben zadovoljiti dodatno povpraševanje strank v primeru povišanja cen po združitvi.³¹³ Kemofarmacija s tem v zvezi navaja,³¹⁴ da ima ustrezne skladiščne kapacitete za opravljanje dejavnosti v trenutnem obsegu (45 % tržni delež), kakor tudi za primer razumnega povečanja obsega naročil (do 15 %). Znatno povečanje obsega naročil pa bi lahko povzročilo potrebo po povečanju skladiščnih kapacitet oziroma racionalizacijo spremljevalnih dejavnosti, ki povečujejo zasedenost kapacitet, zato bi v primeru povečanega obsega veletrgovskega dela dejavnosti podjetje Kemofarmacija ustrezno prilagodilo razmerje lokacij namenjenih za ostale dejavnosti.

III.2.4.4.3.7 Odsotnost izravnalne kupne moči lekarn

233. Konkurenčnega pritiska ne izvajajo samo njegovi konkurenti, temveč lahko prihaja tudi od njegovih kupcev, zato je Agencija preučila, ali imajo kupci na trgu veleprodaje zdravil v humani medicini v Republiki Sloveniji, to so javni lekarniški zavodi, bolnišnice in zasebne lekarne, lahko takšno nakupno moč, da združeno podjetje po izvedeni koncentraciji ne bi moglo bistveno ovirati učinkovite konkurence.

234. **Javni lekarniški zavodi**, ki opravijo 62,10 %³¹⁵ vseh nakupov na trgu veleprodaje zdravil v humani medicini v Republiki Sloveniji, so v okviru analize trga potrdili, da kljub temu, da kupujejo zdravila v velikih vrednostih in določajo minimalne deleže (%) popustov, dobavne pogoje in pogostost dobav, nimajo velike pogajalske moči v razmerju do veletrgovcev, ker morajo v prepisanih rokih zagotavljati vsa zdravila iz CBZ³¹⁶ (na recept in brez recepta), pri čemer so cene zdravil na recept in deloma zdravil brez recepta določene s strani ZZS, količine pa niso znane vnaprej. Lekarne za svoje delovanje potrebujejo najmanj 2 dobavitelja s širokim asortimajem zdravil (v preteklosti so pogosto sodelovale s 3 dobavitelji³¹⁷ in jih niso

³¹² V preteklosti so naročniki v nekaterih javnih naročilih od veletrgovcev zahtevali seznam preteklih referenc.

³¹³ Dokument št. 3061-3/2023-14, odstavek 166.

³¹⁴ Dokument št. 3061-3/2023-136, odgovor na vpr. 2. e in f.

³¹⁵ Po podatkih za leto 2022.

³¹⁶ Zamenjave zdravil praviloma niso dovoljene (izdati je potrebno tisto zdravilo, ki ga je zdravnik predpisal) razen v nekaterih primerih, ki jih definira Pravilnik o razvrščanju, predpisovanju in izdajanju zdravil za uporabo v humani medicini (medsebojno zamenljiva zdravila, ki jim tak status določi JAZMP).

³¹⁷ Salus, Kemofarmacija in Farmadent.

menjavale), ker en dobavitelj ne zagotavlja vseh zdravil v potrebnih količinah. Na ta način zmanjšujejo tveganje za ne-dobavo zdravil. Analiza trga je potrdila, da lekarne nimajo nakupne moči, ker nimajo možnosti za preusmeritev svojih nakupov na alternativne veletrgovce z zdravili, ki v polnem obsegu opravljajo dejavnost veleprodaje zdravil. Veletrgovci se tega zavedajo, zato ne želijo več podpisati nobenih dogovorov, saj vedo, da javni lekarniški zavodi nimajo možnosti nikjer drugje dobiti zdravil kot pri njih. Zaradi tega tudi ne želijo več dajati popustov/rabatov.³¹⁸ Prav tako preusmeritev ni mogoča na proizvajalce zdravil (če so registrirani za veleprodajo zdravil), zaradi nezainteresiranost slednjih³¹⁹ in ker razdrobljena naročila pomenijo višje stroške naročanja za lekarne (kadrovske in logistične). Lekarne ne morejo preusmeriti svojih nakupov tudi na ostale manjše veletrgovce z zdravili, ker nudijo samo posamezna zdravila ali omejen nabor zdravil, kar bi ponovno pomenilo drobljenje naročil in večje stroškovno in logistično breme.

235. Agencija glede na navedeno ugotavlja, da javni lekarniški zavodi, ki predstavljajo 2/3 celotnega povpraševanja na trgu, ne morejo nevtralizirati povečanja tržne moči, ki bi jo verjetno ustvarila združitev podjetja Salus in Farmadent, ker ne morejo verodostojno zagroziti, da se bodo v razumnem roku obrnili na druge vire nabave, če bi se po izvedeni koncentraciji dvignile cene ali kako drugače poslabšala kakovost in pogoji nabave. Navedena skupina kupcev tudi ne more izvajati nakupne moči z zavračanjem nakupa, ker je dolžna priskrbeti naročena zdravila v roku 24 ur. Svojo nakupno moč je v preteklosti nekoliko izboljšala s tem, da se je povezala z drugimi zavodi pri izvedbi skupnega javnega naročila za nakup zdravil, a po mnenju Agencije ne do te mere, da bi lahko v zadostni meri nadomestili škodljive učinke združitve. Razloge za to je deloma mogoče najti tudi v uveljavitvi ZNUZZN za leti 2023 in 2024. Pogajalska moč javnih lekarniških zavodov bo po izvedeni koncentraciji zaradi zmanjšanja števila dobaviteljev, ki ponujajo celotno paleto zdravil, še manjša.

236. Za razliko od javnih lekarniških zavodov pa so **bolnišnice**, ki opravijo 32,96 %³²⁰ vseh nakupov na trgu veleprodaje zdravil v humani medicini v Republiki Sloveniji in nabavljajo zdravila za svoje potrebe in same določajo vrsto zdravil in količine, dolžne zagotoviti le eno zdravilo z liste medsebojno zamenljivih zdravil, na katerih niso zajeta vsa zdravila dosegljiva na našem trgu, zato imajo večjo pogajalsko moč od javnih lekarniških zavodov. Agencija ugotavlja, da obstoj nakupne moči ne more v zadostni meri nadomestiti potencialnih škodljivih učinkov združitve, če zagotavlja samo to, da je samo določen del kupcev z določeno pogajalsko močjo zaščiten pred bistveno višjimi cenami ali poslabšanjem pogojev po združitvi.³²¹

237. Najmanjša skupina kupcev na trgu - **zasebne lekarne**, ki opravijo skupaj le 4,94 %³²² vseh nakupov na trgu veleprodaje zdravil v humani medicini v Republiki Sloveniji, so navedle, da nimajo velike nakupne moči, saj je pogajalska moč posamezne lekarne praviloma sorazmerna s prometom, ki jo le-ta ustvarja. Ker gre praviloma za majhne in srednje velike lekarne, je njihova kupna in pogajalska moč relativno majhna. Zasebne lekarne delajo z minimalno razliko v ceni, ne glede na visoko raven strokovnih storitev, ki jih izvajajo. Pri svojem delu so povsem odvisne od rednih dobav oziroma uradnih dobaviteljev zdravil na tržišču, ki jih je relativno malo, pri čemer stopnjo popusta določa veletrgovec, pogoji dobave so več ali manj enaki, rok dobave oz. dostave zdravil pa je zakonsko določen. Nesodelovanje z veletrgovci za zasebne lekarne ni alternativa, sploh v luči vse pogostejših težav z dobavljivostjo težko nadomestljivih zdravil na eni strani in trenda ekskluzivnih zastopanj novejših zdravil s strani veletrgovcev na drugi strani. Lekarne še navajajo, da na zdravilih na recept in tudi zdravilih brez recepta ni marže, ampak točkovni sistem (opravljena storitev), pri čemer so pogoji močno vezani tudi na NPV cene zdravil (CBZ).

238. V zvezi z izravnalno kupno močjo je Agencija na podlagi izvedene analize trga ugotovila, da bo obravnavana koncentracija dveh veletrgovcev z zdravili oslabilo nakupno moč na trgu,

³¹⁸ Vir: Dokument št. 3061-3/2022-173.

³¹⁹ Analiza trga je pokazala, da javni lekarniški zavodi samo 9 % vseh nakupov opravijo pri proizvajalcih zdravil.

³²⁰ Po podatkih za leto 2022.

³²¹ Smernice o presoji horizontalnih združitvev, odstavek 67.

³²² Po podatkih za leto 2022.

saj se na ta način izgubi primerna alternativa za vse tri skupine kupcev. Agencija zato meni, da moč kupcev verjetno ne bo zadostovala za omejevanje novega združenega subjekta.

III.2.4.4.3.8 Sklepno o enostranskih učinkih

239. Agencija je ugotovila, da je trg veleprodaje zdravil lekarnam (na recept in brez recepta) oligopolen trg z majhnim številom udeležencev. Na trgu bi po predmetni koncentraciji ostala le dva veletrgovca zdravil s polnim obsegom poslovanja za dobavo zdravil lekarnam, in sicer Kemofarmacija in Salus, saj podjetje LL Grosist dobavlja zdravila skoraj izključno (██████) le podjetju Lekarna Ljubljana in ne sodeluje na javnih razpisih za dobavo zdravil lekarnam. Iz podatkov lekarn o nabavi zdravil lekarnam izhaja, da tržni delež podjetja Farmadent v zadnjih petih letih vztrajno pada, tako je npr. na segmentu veleprodaje zdravil na recept v letu 2020 znašal ██████ %, v letu 2022 pa le še ██████ %, na segmentu veleprodaje zdravil brez recepta pa je v letu 2020 znašal ██████ %, v letu 2022 pa le ██████ %.
240. Trg veleprodaje zdravil je zaznamovan z visokimi vstopnimi ovirami, saj je veleprodaja zdravil kapitalsko intenzivna dejavnost z regulirano in navzgor omejeno veletrgovsko maržo. Obstajajo tako pravne ovire za vstop (močna regulacija) kot ekonomske (investicije v skladišča, ekonomija obsega, sklenitev pogodb z vodilnimi proizvajalci zdravil o dobavi, itd). Vstop ovirajo tudi javni razpisi, saj se na razmeroma majhnem slovenskem trgu neizbrani veletrgovci ne morejo preusmeriti na druge kupce, saj je prodaja zdravil močno regulirana in se lahko zdravila prodajajo le v lekarnah, kar pomeni, da bi bili neizbrani veletrgovci verjetno izrinjeni s trga.
241. Po koncentraciji bi na trgu ostala le dva ponudnika veleprodaje zdravil lekarnam. Ker nobeno od podjetij nima 100 % dobavljivosti zdravil in ker lekarne zaradi zanesljivosti dobave javni razpis oblikujejo tako, da sta izbrana najmanj dva ponudnika, po izvedeni koncentraciji Kemofarmacija in Salus na javnih razpisih ne bi izvajala medsebojnega konkurenčnega pritiska oziroma bi bil ta močno zmanjšan.
242. Na podlagi posredovanih podatkov priglasiatelja koncentracije in ob upoštevanju vseh drugih razpoložljivih podatkov Agencija ugotavlja, da bi pridobitev kontrole podjetja Salus nad podjetjem Farmadent bistveno povečala tržno moč v koncentraciji udeleženih podjetij, kar bi povzročilo bistveno zmanjšanje učinkovite konkurence na upoštevanih proizvodnih oziroma storitvenih trgih veleprodaje zdravil lekarnam.

III.2.4.4.4 Koordinirani učinki na trgih veleprodaje zdravil lekarnam

243. Koncentracija ima lahko tudi koordinirane protikonkurenčne učinke, saj lahko združitev na koncentriranem trgu bistveno ovira učinkovito konkurenco z ustvarjanjem ali krepitvijo prevladujočega položaja, kar povečuje verjetnost, da bodo podjetja na ta način uskladila svoje ravnanje in dvignila cene ali na drug način škodovala učinkoviti konkurenci celo brez sklenitve sporazuma ali usklajenega ravnanja v smislu 5. člena ZPOmK-2. Zaradi združitve je lahko usklajevanje lažje, stabilnejše ali učinkovitejše za podjetja, ki so se usklajevala že pred združitvijo, bodisi ker je usklajevanje čvrstejše bodisi ker dopušča podjetjem, da se usklajujejo celo glede višjih cen.³²³
244. Agencija je pri presojanju verjetnosti koordiniranih protikonkurenčnih učinkov upoštevala vse ustrezne razpoložljive informacije o značilnostih zadevnega trga, vključno s strukturnimi lastnostmi in preteklim ravnanjem podjetij. V zvezi s slednjim Agencija ugotavlja, da je bil Salus v preteklosti že udeležen v postopku, v katerem je bilo s pravnomočno odločbo dokazano³²⁴, da se je v obdobju od 2007 do 2013 dogovarjal oziroma usklajeno ravnal s podjetjem Kemofarmacija pri prodaji zdravil za uporabo v humani medicini na debelo javnim lekarniškim zavodom v Republiki Sloveniji, in sicer glede:

³²³ Smernice o presoji horizontalnih združitvev, odst. 39.

³²⁴ Odločba Agencije št. 306-45/2010-223 z dne 15. 10. 2013.

- (i) določanja cen zdravil za uporabo v humani medicini na debelo,
- (ii) delitve trga oziroma javnih naročil za dobavo zdravil za uporabo v humani medicini javnim lekarniškimi zavodom in
- (iii) oddaje prirojenih ponudb v postopkih javnega naročanja naročnikov javnih lekarniških zavodov.

245. Agencija je z navedeno odločbo ugotovila, da si veletrgovci na javnih razpisih javnih lekarniških zavodov niso konkurirali, da so si razdelili trg oziroma javna naročila ter na ta način omejili konkurenco. Agencija je ugotovila, da sta podjetji Kemofarmacija in Salus oddajali usklajene ponudbe v postopkih oddaje javnih naročil za dobavo zdravil (oziroma jih usklajeno nista oddajali) in se usklajevali in/ali dogovarjali o tem, kakšen del konkretnega javnega naročila za dobavo zdravil bo pridobilo posamezno podjetje. Podjetji sta se prek elektronske pošte in sestankov usklajevali, da oblikujeta ponudbe v razmerjih do lekarn v skladu z dogovorjenimi cenami med proizvajalci in ZZSZ, brez popustov. Pri usklajevanju glede delitve posameznih javnih naročil sta izhajali predvsem iz t.i. strukturnih deležev, ki so predstavljali realizirane deleže preteklih dobav pri posameznih naročnikih javnih lekarniških zavodih (točka 117 odločbe). Podjetji sta se v letih 2009 in 2010 med seboj usklajevali o tem, da bosta zaračunavali lekarnam zdravila po dogovornih cenah in s tem tudi da ne bosta uporabljali popustov. Da sta se obe podjetji navedenega držali, je razvidno iz dejstva, da sta v postopkih oddaje javnih naročil v razmerju do javnih lekarniških zavodov, oddajali ponudbe za dobavo zdravil po dogovornih cenah zdravil, brez popustov (točka 168 navedene odločbe). Navedeni podjetji sta se v relevantnem obdobju usklajevali oziroma dogovarjali o delitvi javnih naročil javnim lekarniškimi zavodom v skladu z deleži dobav v preteklem obdobju z namenom ohranjanja njihovih tržnih deležev. Navedene ugotovitve izhajajo zlasti iz sporazumov oziroma dogovorov, sklenjenih pri naročnikih Zasavske lekarne, Lekarna Velenje in Lekarna Ribnica. Opisano ravnanje podjetij je sporazum oziroma usklajeno ravnanje podjetij, ki se nanaša na delitev trga javnih naročil za dobavo zdravil javnim lekarniškimi zavodom z namenom stabilizacije njihovih deležev na trgu (točka 199 navedene odločbe). Cilj navedenega sporazuma je preprečevanje, oviranje ali izkrivljanje konkurence na ozemlju Republike Slovenije in s tem kršitev 6. člena ZPOmK-1³²⁵.

246. Takšna dokazila o preteklem usklajevanju so pomembna, saj se značilnosti zadevnega upoštevne trga niso bistveno spremenile in je malo verjetno, da bi se v bližnji prihodnosti.

247. Upošteva dejstvo, da sta podjetji Kemofarmacija in Salus šest let usklajevali svoje ravnanje na trgu, na katerem je bilo prisotno večje število udeležencev, ki je opravljalo dejavnost prometa z zdravili na debelo v polnem obsegu, kot jih bo po izvedeni koncentraciji, Agencija sklepa, da bi lahko bila koordinacija med navedenima podjetjema po izvedeni koncentraciji še lažja. Zmanjšanje števila podjetij je že samo po sebi dejavnik, ki spodbuja usklajevanje. To je med manj udeleženci lažje kot med več udeleženci. Število udeležencev, ki opravlja dejavnost polnega obsega prometa z zdravili se bo po izvedeni koncentraciji zmanjšalo iz 3 na 2, zato se bo koncentracija trga še povečala. Podjetje LL Grosist, ki po naboru izdelkov, ki jih ima v svojem prodajnem asortimaju, tudi spada med »full-line« veletrgovce, več kot [REDACTED] svoje celotne prodaje opravi le z vertikalno povezanim podjetjem Lekarna Ljubljana, zato ga ni mogoče obravnavati kot konkurenta na veleprodajnem trgu. Pred nastankom koncentracije so v polnem obsegu opravljale dejavnost prometa z zdravili na veleprodajnem trgu podjetja Kemofarmacija, Salus in Farmadent, po izvedeni koncentraciji pa na trgu ostaneta le združeno podjetje in Kemofarmacija. Navedeni podjetji bosta skupaj obvladovali več kot [REDACTED] % celotnega veleprodajnega trga zdravil. Po izvedeni koncentraciji bi bil na trgu veleprodaje zdravil za uporabo v humani medicini na recept lekarnam v RS, ki predstavlja v preteklih treh letih večino veleprodaje zdravil za uporabo v humani medicini v RS, poleg združenega subjekta s [REDACTED] % tržnim deležem, prisoten le še en »full-line« veletrgovec, podjetje Kemofarmacija z [REDACTED] %, preostali del tega, ki skupaj predstavlja [REDACTED] % je razdrobljen med številne manjše veletrgovce, ki imajo dovoljenje JAZMP za opravljanje te dejavnosti na debelo le za posamična zdravila in torej ne morejo zagotavljati celotnega

³²⁵ Uradni list RS, št. 36/08, 40/09, 26/11, 87/11, 57/12, 39/13 - odl. US in 63/13-ZS-K; v nadaljevanju: ZPOmK-1.

asortimaja zdravil, in proizvajalce zdravil, ki se z veleprodajo zdravil lekarnam in bolnicam ukvarjajo le v zelo omejenem obsegu. Manjši veletrgovci in proizvajalci zdravil združenemu podjetju in Kemofarmaciji ne predstavljajo pomembnega konkurenčnega pritiska, tako glede njihove velikosti kot assortimaja zdravil, ki jih ponujajo.

248. Ker lekarne za nemoteno in redno oskrbo prebivalstva v Republiki Sloveniji z vsemi zdravili potrebujejo najmanj dva veletrgovca s širokim assortimajem, saj en praviloma ne zagotavlja nabora vseh zdravil in zadostnih količin zdravil, je usklajevanje še toliko verjetneje. Če bodo lekarne hotele zmanjšati tveganje za deficitarnost nekaterih zdravil in zagotoviti zadostno preskrbo z zdravili, bodo morale izbrati obe podjetji, zato bosta združeno podjetje in Kemofarmacija postala zanje neizogibni poslovni partner. V nasprotnem primeru bi lahko prišlo do nezadostne preskrbe z zdravili in s tem do škode za potrošnike, ki bi lahko ogrozila zdravje in varnost pacientov. Takšna odvisnost lekarn od združenega podjetja in Kemofarmacije ustvarja pogoje za izvajanje koordiniranih protikonkurenčnih učinkov.
249. Za usklajevanje je verjetneje, da se pojavi na trgih, kjer je sorazmerno preprosto doseči skupen dogovor o pogojih usklajevanja.³²⁶ Agencija je preučila, ali predmetna koncentracija na trgu veleprodaje zdravil lekarnam povečuje verjetnost za trajno usklajevanje in ali so izpolnjeni trije pogoji za usklajevanje:
- podjetja, ki se usklajujejo, morajo biti sposobna zadovoljivo spremljati, ali so izpolnjeni pogoji usklajevanja,
 - zaradi discipline je potrebna neka oblika verodostojnega mehanizma odvrčanja, ki ga je mogoče aktivirati, če se odkrije odstopanje,
 - odzivi zunanjih, to je sedanjih in prihodnjih konkurentov, ki ne sodelujejo pri usklajevanju, pa tudi kupcev, ne bi smeli ogrozati pričakovanih rezultatov usklajevanja.

III.2.4.4.1 Doseganje pogojev usklajevanja

250. Na splošno velja, da čim manj zapleteno in tem bolj stabilno je gospodarsko okolje (npr. oligopolni trgi), tem lažje podjetja dosežejo skupni dogovor o pogojih usklajevanja.³²⁷ Promet z zdravili na debelo je regulirana dejavnost, podvržena splošnim in specifičnim zakonskim zahtevam (predpisan obseg zalog, odzivni roki na naročila, posebni pogoji skladiščenja in distribucije idr.) in zahtevam Smernic dobre distribucijske prakse, dodatno pa še specifičnim zahtevam posameznih dobaviteljev, glede ravnanja s specifičnimi produkti ali skupno linijo produktov. Pogoji ponudbe in povpraševanja so bili v preteklih letih relativno stabilni, cene zdravil na recept in del OTC zdravil so regulirane, prav tako je regulirana tudi marža veletrgovcev. Značilnosti predmetnega trga (koncentracija, preglednost, visoke vstopne ovire, regulacija) omogočajo stabilno gospodarsko okolje, v katerem podjetja lažje dosežejo skupni dogovor, kako naj bi usklajevanje potekalo. Ker po izvedeni koncentraciji na trgu ostaneta samo dva veletrgovca s polnim obsegom opravljanja dejavnosti prometa z zdravili in ker za trg veljajo visoke vstopne ovire, Agencija ugotavlja, da je trenutno stanje na trgu dovolj stabilno, da bi bilo usklajevanje lahko verjetno.
251. Ena od oblik usklajevanja je delitev trga oziroma javnih naročil za dobavo zdravil za uporabo v humani medicini javnim lekarniškimi zavodom, ki sta jo podjetji Kemofarmacija in Salus v preteklosti že izvajali, zato je verjetnost usklajevanja med združenim podjetjem in podjetjem Kemofarmacija po izvedeni koncentraciji večja. Javni lekarniški zavodi, ki opravijo približno dve tretjini vseh nakupov na veleprodajnem trgu zdravil za uporabo v humani medicini, so v povprečju preteklih treh let opravili več kot 90 %³²⁸ vseh nakupov od veletrgovcev z zdravili s polnim obsegom opravljanja dejavnosti prometa na debelo, zato si bosta lahko združeno podjetje in Kemofarmacija po izvedeni koncentraciji razmeroma enostavno razporedila kupce po geografskem območju ali drugih značilnostih kupcev, ali kako

³²⁶ Smernice o presoji horizontalnih združitvev, odst. 41.

³²⁷ Smernice o presoji horizontalnih združitvev, odst. 45.

³²⁸ Vir: izračun Agencije na podlagi podatkov iz analize trgov.

drugače uskladili svoje delovanje (npr. pri oddaji ponudb na javnih razpisih javnih lekarniških zavodov).

252. Podjetja lažje dosežejo skupni dogovor o pogojih usklajevanja, če so razmeroma simetrična, zlasti v tržnih deležih, stopnji zmogljivosti, strukturi stroškov in stopnji vertikalnega povezovanja.³²⁹ Iz predhodnih točk obrazložitve odločbe je razvidno, da sta podjetji Kemofarmacija in združeno podjetje simetrični v tržnih deležih. Na segmentu veleprodaje zdravil za uporabo v humani medicini na recept lekarnam v RS, ki predstavlja večino veleprodaje zdravil za uporabo v humani medicini v RS, je poleg združenega subjekta s [REDACTED] % tržnim deležem, prisoten le še en veletrgovca s statusom veletrgovca s polnim obsegom, podjetje Kemofarmacija z [REDACTED] % tržnim deležem. Večja tržna koncentracija vzpodbuja koordinacijo, saj večja podjetja lažje zaznajo deviacije drugih podjetij, ker imajo informacije o trgu, saj so sama velik del tega trga. Tudi cene zdravil na recept in deloma tudi OTC zdravil so regulirane, prav tako je s strani ZZS regulirana tudi veletrgovska marža.³³⁰ Obe podjetji imata tudi podoben poslovni model, obe sta nosilca dovoljenja za promet, obe izvajata regulatorne storitve, svetovalno dejavnost, logistiko in skladiščenje, pre-pakiranje, etikiranje in sproščanje na trg, prav tako obe podjetji ustvarjata tudi podobne prihodke od prodaje.³³¹ Skupina Salus je v letu 2022 ustvarila skupno 495,67 mio EUR čistih prihodkov od prodaje³³², medtem ko je podjetje Kemofarmacija v poslovnem letu od aprila 2022 do marca 2022 ustvarilo 427,37 mio EUR čistih prihodkov od prodaje³³³. Ker bosta podjetji Salus in Kemofarmacija po predmetni koncentraciji edina veletrgovca z zdravili polnega obsega in ker lekarne zaradi zanesljivosti dobave vedno naročajo zdravila najmanj pri dveh veletrgovcih, so vsi pogoji za doseganje pogojev usklajevanja izpolnjeni, saj tako Salus kot Kemofarmacija vesta, komu in kaj bosta dobavljala, večina cen zdravil pa je regulirana.

III.2.4.4.2 Spremljanje odstopanj

253. Podjetja, ki se usklajujejo, pogosto mika, da bi povečala svoj delež na trgu z odstopanjem od pogojev usklajevanja (npr. s ponujanjem skritih popustov, z zniževanjem cen, povečanjem zmogljivosti ipd.), zato je pomembno, da obstaja verjetna grožnja takojšnjega in zadostnega povračilnega ukrepa, ki odvrta podjetja od odstopanja. Trgi morajo biti zato dovolj pregledni, da omogočajo podjetjem, ki se usklajujejo, da v zadostni meri spremljajo, ali druga podjetja odstopajo in tako vedo, kdaj povračilno ukrepati.³³⁴
254. Transparentnost trga je odvisna od strukture trga, manjše kot je število dejavnih udeležencev na trgu, večja je preglednost trga. Ker bosta na trgu veleprodaje zdravil lekarnam, ki je v večjem delu reguliran trg s preglednimi cenami³³⁵, po izvedeni koncentraciji ostala samo dva veletrgovca polnega obsega, Agencija meni, da je preglednost trga velika. To dodatno povečuje tudi javna objava vseh transakcij povezanih z nabavo zdravil, ki so jih opravili javni lekarniški zavodi in bolnišnice na trgu veleprodaje zdravil za uporabo v humani medicini v RS. Javno dostopna baza ERAR³³⁶, v kateri so prikazani podatki o porabi javnega denarja v RS, posamezne transakcije, podatki o javnih naročilih, e-računih in druge podlage za izplačila, zajema večino dobavnih pogodb po posameznih dobaviteljih, na podlagi katerih se lahko oceni delež nakupov, ki jih vsaka bolnišnica ali vsak javni lekarniški zavod opravi pri posameznem veletrgovcu z zdravili in proizvajalcu zdravil. Javni lekarniški zavodi so dolžni poročati o namenskosti in smotrnosti porabe sredstev javnega zavoda, javno objavljati letna poročila,

³²⁹ Smernice o presoji horizontalnih združenj, odst. 48.

³³⁰ V strukturi cene zdravila je povprečen delež veletrgovca med 4 % in 6 %.

³³¹ Vir: <https://maribor.si/wp-content/uploads/2023/03/GMS-024.pdf> (Izzivi poslovanja in prodajni proces, Farmadent 2023, str. 98).

³³² Konsolidirano letno poročilo Salus za leto 2022, str. 75

³³³ Revidirano letno poročilo podjetja Kemofarmacija za leto 2022, str. 19.

³³⁴ Smernice o presoji horizontalnih združenj, odst. 49.

³³⁵ Cenovna preglednost je v skladu s stališčem Splošnega sodišča EU temeljni dejavnik pri določanju ravni preglednosti trga, kadar obstaja oligopolni trg (sodba prvostopenjskega sodišča z dne 25. 3. 1999, T-102/96, Gencor v. Commission, EU:T:1999:65, odstavek 227).

³³⁶ Vir: <https://erar.si/>

dodatno pa je na spletni strani Ministrstva za zdravje³³⁷ na voljo tudi Analiza poslovanja javnih zdravstvenih zavodov za pretekla poslovna leta. Ta poročila vsebujejo številne podatke, ki omogočajo podjetjem, ki se usklajujejo, da lahko v zadostni meri spremljajo poslovanje javnih lekarniških zavodov in bolnišnic, ki so v javni lasti in sklepajo o morebitnih odstopih od dogovorov in o povračilnih ukrepih. Preglednost na trgu dodatno povečujejo tudi postopki skupnih javnih naročil za dobavo zdravil za potrebe javnih zavodov in relativno stabilno skupno povpraševanje po zdravilih za uporabo v humani medicini (veleprodajni trg), ki ima stabilno 9 % stopnjo letne rasti³³⁸.

III.2.4.4.3 Odvračilni mehanizmi

255. Usklajevanje ni trajnostno, če posledice odstopanja niso dovolj resne, da prepričajo podjetja, ki se usklajujejo, da je v njihovo korist, če se držijo pogojev usklajevanja. Grožnja prihodnjih povračilnih ukrepov je tista, ki ohranja trajnost usklajevanja, vendar je grožnja verjetna le, če obstaja zadostna verjetnost, da se bo ob odkritju odstopanja enega od podjetij aktiviral odvračilni mehanizem. Čeprav so odvračilni mehanizmi včasih imenovani 'kaznovalni' mehanizmi, tega ne smemo razumeti v strogem pomenu, da bi tak mehanizem nujno kaznoval vsako posamezno podjetje, ki bi odstopalo. Že samo pričakovanje, da se lahko usklajevanje za določen čas prekine, če se ugotovi odstopanje, lahko pomeni zadostni odvračilni mehanizem.³³⁹
256. Ker noben veletrgovec, ki v polnem obsegu opravlja dejavnost prometa z zdravili, nima 100 % dobavljivosti vseh zdravil, ki je pogoj za udeležbo na skupnih javnih naročilih za zdravila javnih lekarniških zavodov, oz. ker imajo določeni veletrgovci ekskluzivne pravice za prodajo določenih zdravil na območju Republike Slovenije, veletrgovci z zdravili na podlagi 104. člena ZZdr-2 ne dobavljajo zdravil samo prodajalcem na drobno (npr. lekarnam), ampak tudi drugim veletrgovcem z zdravili (t.i. »cross supply«), pri čemer večino marže zadržijo zase, manjši del pa odstopijo drugemu veletrgovcu. Podjetje Kemofarmacija je tako kupovalo določena zdravila za uporabo v humani medicini pri podjetju Salus³⁴⁰, prav tako je podjetje Salus kupovalo določena zdravila za uporabo v humani medicini pri podjetju Kemofarmacija.³⁴¹ V kolikor bi eno od podjetij, ki se usklajuje, ugotovilo, da je drugo podjetje kršilo dogovor, bi lahko prekinilo dobavo teh zdravil temu podjetju, s čimer bi ga lahko onemogočilo pri prijavi na skupna javna naročila javnih lekarniških zavodov, ki zahtevajo 100 % dobavljivost zdravil po ATC skupinah, kar po mnenju Agencije predstavlja zadostni odvračilni mehanizem.
257. Ni nujno, da se povračilni ukrepi izvajajo na istem trgu kakor odstopanje, pri tem pa imajo povračilni ukrepi lahko številne oblike. Salus in Kemofarmacija delujeta na številnih istih trgih (trg veleprodaje zdravil za uporabo v veterinarski medicini, trg medicinskih pripomočkov, trg ostalih izdelkov, trg veleprodaje zdravil bolnišnicam), kar povečuje možnost usklajenega delovanja in dogovarjanja, saj se z večjim številom stikov dogovarjanje poenostavi, podjetja pa se lahko hitreje odzovejo na ravnanje drugega podjetja. Če pa podjetja le redko pridejo v stik, je verjetnost dogovarjanja malo verjetna, saj bi se kratkoročni dobički iz naslova kršitve dogovora lahko »kaznovali« samo v daljni prihodnosti³⁴².
258. Usklajevanje je lažje vzdrževati in je bolj verjetno na rastočih trgih, kjer prihodki in s tem dobički udeleženih podjetij naraščajo³⁴³, kar je značilno tudi za trg veleprodaje zdravil lekarnam. Lekarne, ki imajo vedno najmanj dva dobavitelja, bodo po predmetni koncentraciji

³³⁷ Vir: <https://www.gov.si teme/izvajanje-zdravstvene-dejavnosti/>

³³⁸ Navedena stopnja je bila izračunana na podlagi podatkov za leta 2020, 2021 in 2022 (izračun Agencije na podlagi podatkov iz Analize trga).

³³⁹ Smernice o presoji horizontalnih združitve, odst. 52 in opomba 70.

³⁴⁰ Vir: navedbe podjetja Kemofarmacija, dok. 3061-3/2023-136, odgovor na vpr. 7 in Priloga 1.

³⁴¹ Vir: dokument št. 3061-3/2023-136, priloga 2.

³⁴² Ivaldi M. in ostali: The Economics of Tacit Collusion, Final Report for DG Competition, European Commission. IDEI, Toulouse, marec 2003, str. 19. Dostopno na http://ec.europa.eu/competition/mergers/studies_reports/the_economics_of_tacit_collusion_en.pdf.

³⁴³ Ivaldi M. in ostali: The Economics of Tacit Collusion, Final Report for DG Competition, European Commission. IDEI, Toulouse, marec 2003, str. 28.

dolgoročno vezane na podjetji Salus in Kemofarmacija in bodo celotno nabavo zdravil izvajale pri navedenih dveh podjetjih. Torej tudi v primeru povišanja cen oziroma znižanja popustov na ceno zdravil, lekarne ne bodo menjale veletrgovca. To pomeni, da velikih nihanj na strani povpraševanja zdravil s strani lekarn ni, kakor tudi ni nobenih prehodov lekarn k drugim veletrgovcem. Zaradi teh značilnosti na strani povpraševanja, podjetji Salus in Kemofarmacija ne moreta pričakovati, da bi z dejanji, ki bi kršila dogovor, v kratkem roku povečali svoje prihodke in da bi se jim kršitev dogovora splačala na dolgi rok.

259. Koordinacijo je lahko vzdrževati na trgih, kjer so ovire za vstop visoke. Agencija je ugotovila, da so ovire za vstop na trg veleprodaje zdravil lekarnam v RS zelo visoke, poleg tega v preteklih treh letih na ta trg ni vstopilo nobeno novo podjetje, ki bi lahko preprečilo dobičkonosnost, ki nastane zaradi koordinacije.

III.2.4.4.4 Odzivi zunanjih podjetij

260. Usklajevanje je uspešno, če podjetja, ki ne sodelujejo v usklajevanju, potencialni konkurenti in kupci nimajo možnosti ogroziti pričakovani rezultat usklajevanja. Na trgu veleprodaje zdravil lekarnam in na njegovih segmentih samo združeno podjetje in Kemofarmacija opravljata dejavnost prometa z zdravili na debelo v polnem obsegu, drugih potencialnih konkurentov, ki bi opravljali enak obseg veleprodaje zdravil zaradi visokih vstopnih ovir ni pričakovati, ostali manjši veletrgovci in proizvajalci zdravil, ki tudi delujejo na trgu, pa nimajo sposobnosti in spodbude, da bi se lahko odzvali s svojim ravnanjem na usklajevanje in s tem ogrozili rezultat le-tega, saj dejavnost prometa z zdravili na debelo izvajajo le za posamična zdravila. Prav tako sta združeno podjetje in podjetje Kemofarmacija za največje kupce na trgu (javne lekarniške zavode), ki bi tudi lahko ogrozili pričakovani rezultat usklajevanja, neizogibni poslovni partner, saj lekarne za zagotovitev vseh zdravil v potrebnih količinah potrebujejo vsaj dva veletrgovca, ki v polnem obsegu opravljata dejavnost prometa z zdravili, zato po mnenju Agencije, tudi ti kupci nimajo možnosti ogrožanja pričakovanih rezultatov usklajevanj. Zaradi takšne odvisnosti kupcev od Kemofarmacije in združenega podjetja, veliki kupci (Pomurske Lekarne, Gorenjske Lekarne, Dolenjske Lekarne in Mariborske Lekarne³⁴⁴) ne morejo destabilizirati usklajevanja na način, da bi vse svoje potrebe po zdravilih pridobili samo pri enem veletrgovcu, s čimer bi lahko napeljevali eno podjetje, ki se usklajuje, k odstopanju.

III.2.4.4.5 Sklepno o koordiniranih učinkih

261. Agencija ugotavlja, da so izpolnjeni vsi trije pogoji, potrebni za trajno usklajevanje, zato obstaja velika verjetnost, bo združeno podjetje po izvedeni koncentraciji koordinirano vzajemno delovalo s podjetjem Kemofarmacija, in s tem škodilo učinkoviti konkurenci na trgu. Agencija meni, da je izkazan sum glede skladnosti koncentracije s pravili konkurence.

III.2.4.4.5 Analiza

III.2.4.4.5.1 Navedbe v študiji

262. Študija navaja, da koncentracije bistveno ovirajo učinkovito konkurenco na podlagi nastanka ali krepitve prevladujočega položaja, da so problematične, če znatno povečajo tržno moč združujočih se podjetij, negativni učinki pa so še posebej verjetni, kadar se združita dva posebej velika tekmeca ali dva posebej tesna tekmeca. Pri tem študija navaja, da nobeden od navedenih pogojev ne velja za trg oskrbe z zdravili za uporabo v humani medicini v Sloveniji. Ugotovili so, da v koncentraciji udeleženi podjetji le redko sklepata pogodbe z istimi strankami (javnimi naročniki) ali da je konkurenca med njima zelo omejena. V primerih, ko je mogoče Salus in Farmadent (navedena skupaj kot Stranki) opisati kot dejanski konkurentki, se zdi, da

³⁴⁴ Podjetje Lekarna Ljubljana so tu izvzete, saj ustvarijo [redacted] prometa samo z lastniško povezanim podjetjem LL Grosist.

so drugi veletrgovci ali proizvajalci tesnejši tekmeci vsaki od Strank kot sta si stranki med seboj. Zato študija zaključuje, da je malo verjetno, da bi predmetna koncentracija povečala tržno moč ali spremenila cenovne spodbude Strank po združitvi. Pri tem se je študija opirala na javno dostopne podatke iz baze ERAR.

263. Nadalje iz študije izhaja, da za znaten del celotnega povpraševanje v Sloveniji konkuriranja med Strankama pred predmetno koncentracijo ni bilo ali pa je bilo znatno omejeno. Nekatere bolnišnice in lekarne v letih 2021 in 2022 od Farmadenta niso kupile nobenih zdravil. Zato naj bi bilo malo verjetno, da bi predmetna koncentracija povzročila povečanje tržne moči v koncentraciji udeleženih podjetij napram tistim kupcem, ki jih stalno oskrbuje le ena od Strank. Za precejšnje število javnih bolnišnic in javnih lekarniških zavodov je bila konkurenca pred združitvijo omejena v smislu, da je Farmadent v letih 2021 in 2022 dobavil manj kot 5 % skupne vrednosti nakupov posamezne bolnišnice oz. lekarne. Stranki se soočata z močno konkurenco drugih veletrgovcev in proizvajalcev, kar je še posebej pomembno v segmentu bolnišnic. Tako naj bi bilo za leto 2022 razvidno, da Stranki nista resno tekmovali za dobavo 15-im od 25-ih javnih bolnišnic, kar predstavlja več kot 80 % celotne prodaje zdravil bolnišnicam v tem letu. Podobno v letu 2022 Stranki nista resno tekmovali za dobavo 13-im od 24-ih javnih lekarniških zavodov, kar predstavlja 68 % celotne prodaje zdravil v tem segmentu.
264. V študiji je tudi navedeno, da se zdi, da tudi kadar stranki tekmuje za iste stranke, si druga drugi nista najtesnejši konkurent. Za te stranke je skoraj vedno največji ali drugi največji dobavitelj podjetje Kemofarmacija. Podjetje Farmadent je relativno majhen akter, čigar delež dobave na ravni stranke ne presega ■ % in je pogosto nižji od ■ % (razen javnega lekarniškega zavoda Mariborske lekarne, s katerim je Farmadent lastniško povezan). Kemofarmacija naj bi bila tesnejši konkurent vsaki od strank kot sta si Stranki med seboj. Vse to naj bi kazalo na to, da predmetna koncentracija ne bo odpravila pomembnega konkurenčnega pritiska, ker ni videti, da bi bil Farmadent tesen konkurent podjetju Salus in je pričakovati, da bo Kemofarmacija (in drugi farmacevtski proizvajalci in drugi veletrgovci) po združitvi še naprej izvajala pomemben konkurenčen pritisk na Stranki.
265. V študiji so navedeni naslednji dejavniki, ki omejujejo konkurenčno sposobnost podjetja Farmadent:
- a) V zadnjih letih si številni vodilni proizvajalci zdravil vse bolj prizadevajo zagotoviti le enega ali dva lokalna veletrgovca za distribucijo svojih zdravil v Sloveniji. Ta trend je močno prizadel podjetje Farmadent, saj so številni proizvajalci prenehali neposredno sodelovati z njim. Podjetje Farmadent je zato za znaten del svojega portfelja (več kot ■ % zdravil na recept) odvisen od navzkrižne dobave od drugih veletrgovcev. To pomeni, da Farmadent ne more izvajati močnega konkurenčnega pritiska v zvezi z navkrižno dobavljenimi izdelki, ker je v neugodnem stroškovnem položaju.
 - b) Farmadent ima razmeroma majhen nabor izdelkov, saj velikega dela svojega portfelja ne more nabaviti neposredno od proizvajalcev. To pomembno vpliva na sposobnost Farmadenta, da učinkovito oskrbuje javne lekarne v Sloveniji. V nedavno izvedenih skupnih javnih naročilih so javni lekarniški zavodi postavili zahtevo, da morajo veletrgovci zagotoviti 100 % dobavljivost v posameznem sklopu. Zato Farmadent ne more učinkovito sodelovati v teh postopkih javnih naročil. Tudi direktor Farmadenta je izjavil, da bodo nova pravila o javnih naročilih v prihodnosti imela katastrofalen vpliv na Farmadent.
 - c) Med strankama obstaja določena stopnja geografskega razlikovanja. Pri veleprodaji zdravil je logistika pomemben dejavnik, saj nekatere lekarne zahtevajo dostavo večkrat na dan v več poslovnih enot. Farmadent zadnjih 5 let ni opravil nobene večje prodaje javnim lekarniškim zavodom v osrednjeslovenski in gorenjski regiji. Hkrati pa je prodaja v teh regijah zelo pomembna za Salus in znaša približno ■ % njene lastne prodaje javnim lekarnam. To naj bi se skladalo z ugotovitvami, da Farmadent pri znatnem delu lekarn ni tesen tekmec podjetju Salus. Pri tem študija poudarja, da Kemofarmacija deluje v vseh regijah v Sloveniji in so se njeni deleži dobave na regionalni ravni zadnjih 5 let povečevali.
266. V Sloveniji so po navedbah avtorjev študije štirje ključni akterji veleprodaje zdravil za uporabo v humani medicini: Salus, Kemofarmacija, Farmadent in LL Grosist. Salus in Kemofarmacija naj bi bila veletrgovca s polnim obsegom poslovanja (Salus ocenjuje, da Salus in Kemofarmacija dobavita več kot ■ % zdravil za uporabo v humani medicini v Sloveniji, na recept in brez recepta). Farmadent in LL Grosist sta manjša veletrgovca, ki sicer v nekaterih

primerih imata pogodbe o neposredni dobavi s proizvajalci, odvisna pa sta tudi od navzkrižnih dobav od Salus in Kemofarmacije.

267. Iz študije izhaja, da bolnišnice izvajajo javna naročila na ravni mednarodnih nelastniških imen (INN) in ne na ravni ATC skupin, da na javnih naročilih sodelujejo tudi drugi (npr. Lenis d.o.o., Mediasi d.o.o., Medis d.o.o., Pharmasan d.o.o.), da nekateri od teh distribuirajo inovativna zdravila in zdravila za redke bolezni ter da se zdi, da je konkurenca v bolnišničnem segmentu zaradi neposredne udeležbe proizvajalcev in drugih veletrgovcev ostra.
268. Glede veleprodaje lekarnam študija navaja, da je večina lekarn zdravila v preteklosti nabavljala preko neposrednih pogajanj z veletrgovci, da so se v zadnjem času javni lekarniški zavodi usmerili v naročanje zdravil preko postopkov javnih naročil na način, da je zahtevana oddaja ponudbe na ravni celotne ATC skupine, da so se javni lekarniški zavodi združili in oblikovali skupna javna naročila. Zahteva, da morajo ponudniki oddati ponudbo za 100 % izdelkov v vsakem ATC sklopu, predstavlja grožnjo in tveganje za podjetje Farmadent, ki razpolaga le s ■ % zdravil za uporabo v humani medicini v Sloveniji.
269. Pri presoji učinkov predmetne koncentracije na konkurenco (od str. 15 naprej) študija navaja, da je Farmadent relativno šibek in daljni konkurent, ki pred predmetno koncentracijo ni izvajal močnega konkurenčnega pritiska na podjetje Salus. Kemofarmacija naj bi bila mnogo pomembnejši in tesnejši konkurent, ki naj bi tudi po združitvi izvajal pritisk na cene podjetja Salus. Predmetna koncentracija naj ne bi krepila tržne moči združenega podjetja in tudi ni verjetno, da bi vplivala na cenovne spodbude v koncentraciji udeleženih podjetij. Tržni delež Farmadenta se je sčasoma znatno zmanjšal in je leta 2021 znašal okoli ■ % ali celo manj. Skupni tržni delež v koncentraciji udeleženih podjetij rahlo presega ■ % na področju dobave javnim lekarniškim zavodom in rahlo pod ■ % na področju dobave bolnišnicam.
270. Podjetje Farmadent je relativno šibek tekmeč, ki za veliko število strank ne konkurira učinkovito tako na segmentu bolnišnic kot na segmentu lekarn. Za tiste lekarne, ki jih oskrbuje samo eno od v koncentraciji udeleženih podjetij, združeno podjetje po koncentraciji naj ne bi imelo spodbude za zvišanje cen (tabela 4, ■). Pri nekaterih javnih lekarniških zavodih naj bi imelo podjetje Salus zelo nizek ali skromen delež dobave (npr. ■). Pri osmih javnih lekarniških zavodih naj bil bila konkurenca omejena v smislu, da jim je vsaj ena od Strank v letu 2022 dobavila manj kot 5 % zdravil (tabela 5, javni lekarniški zavodi ■). Pri teh lekarnah je vsaj ena od Strank manjši konkurent in je malo verjetno, da bi združitev bistveno povečala tržno moč in krepila zmožnosti strank za zvišanje cen.
271. Podjetji Salus in Farmadent naj ne bi tekmovali za iste stranke in drugo drugemu nista najtesnejši konkurent. Za stranke, za katere podjetji Salus in Farmadent do določene mere tekmuje, se zdi Kemofarmacija veliko močnejši in tesnejši konkurent kot Farmadent in naj bi tudi po koncentraciji izvajala pomemben konkurenčni pritisk. Iz Grafa 6 (str. 25) je razvidno, da so imele nekatere javne lekarne vedno več dobaviteljev hkrati in da podjetji Salus in Farmadent nista največja dobavitelja, ampak je največji ali drugi največji dobavitelj podjetje Kemofarmacija. Podjetje Farmadent je bilo največji dobavitelj le ■. Študija navaja (str. 27), da predmetna koncentracija ne bo odpravila pomembnega konkurenčnega pritiska, saj ni videti, da bi bilo podjetje Farmadent tesen konkurent podjetja Salus. Podjetje Kemofarmacija naj bi še naprej izvajalo močan konkurenčni pritisk na združeno podjetje, s čimer naj bi omejilo kakršnekoli spodbude za zvišanje cen tudi v primeru javnih lekarniških zavodov, kjer imata podjetji vsaj 5 % delež dobave. Poleg tega pri postopkih skupnih javnih naročil lekarniški zavodov podjetje Farmadent ni bilo izbrano kot dobavitelj zdravil za naslednja 4 leta.
272. Nezmožnost podjetja Farmadent tekmovati s podjetjem Salus pred predmetno koncentracijo se da pojasniti s številnimi objektivnimi dejavniki, kot so majhen asortiman izdelkov, odsotnost distribucijskih pogodb z glavnimi proizvajalci (ter s tem odvisnost od navzkrižne dobave s strani Salus in Kemofarmacija) in geografsko razlikovanje med

niti za preučitev preteklih dogodkov, za katere so pogosto na voljo številni dokazi, ki omogočajo razumevanje razlogov, niti za preučitev sedanjih dogodkov, temveč za preučitev napovedanih dogodkov, ki se bodo - če ne bo sprejeta nobena odločba, ki bi prepovedovala ali določala pogoje za koncentracijo – bolj ali manj verjetno zgodili v prihodnosti (točka 85). Ekonomska analiza prihodnjega razvoja pa nasprotuje temu, da bi morala ta institucija, da bi dokazala, ali koncentracija bistveno ovira ali, nasprotno, ne ovira učinkovite konkurence, upoštevati posebej visok dokazni standard (točka 86).

278. V sodbi je bilo pojasnjeno, da lahko na oligopolnih trgih v nekaterih okoliščinah koncentracije, vključujoče odstranitev pomembnega konkurenčnega pritiska, ki je pred tem obstajal med strankami koncentracije, pa tudi zmanjšanje konkurenčnega pritiska na ostale konkurente, bistveno ovirajo učinkovito konkurenco tudi kadar ne obstaja verjetnost usklajevanja med člani oligopola. Koncentracije lahko povzročajo škodo konkurenci na oligopolnih trgih tudi v primeru, ko združeni subjekt ne bi imel prevladujoči položaj. Namen Uredbe št. 139/2004 je uvesti učinkovit nadzor vseh koncentracij, ki bi bistveno ovirale učinkovito konkurenco, vključno s tistimi, ki imajo neusklajene učinke. Zato nadzor koncentracij ni omejen samo na položaje, kjer sta hkrati značilna oba primera, navedena v uvodni izjavi št. 25 navedene uredbe, to je odstranitev pomembnega konkurenčnega pritiska med strankami koncentracije in zmanjšanje konkurenčnega pritiska na preostale konkurente. Tako ozka razlaga ne bi bila združljiva s ciljem navedene uredbe (glej točke 101 do 115 sodbe).
279. Iz sodbe tudi izhaja, da se lahko udeleženec koncentracije šteje za »pomembno gonilo konkurence« tudi, če ne izstopa od svojih konkurentov (npr. z bolj agresivno politiko cen), oziroma je na oligopolnem trgu možno več podjetij opredeliti kot »pomembno gonilo konkurence«. Da se neko podjetje opredeli kot »pomembno gonilo konkurence« zadostuje, kot je navedeno v točki 37 Smernic o horizontalnih združitvah, da ima to podjetje večji vpliv na razvoj konkurence, kakor bi nakazovali njegovi tržni deleži ali podobna merila (točke 152 do 168 sodbe). Nekatera podjetja imajo lahko, kot izhaja iz 37. odstavka Horizontalnih smernic, večji vpliv na razvoj konkurence, kakor bi nakazovali njihovi tržni deleži ali podobna merila. Združitev, ki vključuje takšno podjetje, lahko na protikonkurenčen način bistveno spremeni razvoj konkurence, zlasti kadar je trg že koncentriran.³⁴⁷
280. Trg veleprodaje zdravil lekarnam je visoko koncentriran oligopolen trg. Na oligopolnih trgih so lahko problematične tudi koncentracije podjetij, ki ne ustvarjajo ali krepijo nujno prevladujočega položaja, vendar še vedno ovirajo konkurenco (tj. kjer lahko podjetja, ki se združujejo, zvišajo cene in tako izvajajo tržno moč, brez usklajevanja in brez da bi imela največji tržni delež na trgu). Sposobnost zvišanja cen nad konkurenčno raven je odvisna od več dejavnikov in ne le tržnih deležev. V tesnih oligopolih diferenciacija izdelkov zmanjša intenzivnost konkurence in omogoča več podjetjem, da hkrati uživajo tržno moč, tudi če nobeno od njih ne postane jasn tržni vodja. Pri tem je tržna moč tesno povezana s stopnjo zamenljivosti med različnimi konkurenčnimi blagovnimi znamkami, ne pa s tržnimi deleži kot takimi. Vodilni položaj na trgu (in tržni deleži na splošno) je slab približek tržne moči tudi v primerih, ko se tekmeci – tudi večji – soočajo z omejitvami glede stroškov ali zmogljivosti (npr. v elektroenergetski industriji). V reguliranih panogah je lahko vodilni na trgu omejen pri svoji zmožnosti uveljavljanja tržne moči s strožjimi pravili, ki ne veljajo za druge velike, a ne vodilne tekmece.
281. Prav tako se Agencija ne strinja z navedbo, da podjetji Salus in Farmadent nista tesna konkurenta in da je zato malo verjetno, da bi predmetna koncentracija povečala tržno moč ali spremenila cenovne spodbude Strank po združitvi.
282. Sodba št. C-376/20 navaja, da ni mogoče sklepati, da bi lahko samo koncentracija med konkurentoma, ki sta posebej bližnja konkurenta, bistveno ovirala učinkovito konkurenco na zadevnem trgu. Čeprav je bližina konkurence med strankami koncentracije pomemben indic za presojo morebitne odstranitve pomembnega konkurenčnega pritiska, ki se izvaja med tema

³⁴⁷ Odločbi Komisije v zadevi IV/M.877 Boeing/McDonnell Douglas, odstavek 58 in zadeva COMP/M.2568 Haniel/Young, odstavek 126.

strankama (točke 26, 28 in 30 Smernico o horizontalnih združitvah), je ta bližina le eden od dejavnikov, ki omogočajo presojo verjetnosti, da bi koncentracija povzročila pomembne neusklajene učinke. Na istem upoštevem trgu se proizvodi lahko razlikujejo, tako da so nekateri proizvodi bližji substituti kakor drugi in večja ko je stopnja zamenljivosti med proizvodi podjetij, ki se združujejo, večja je verjetnost, da bodo ta podjetja po koncentraciji bistveno zvišala svoje cene. Zato je lahko višja stopnja bližine konkurence med strankami koncentracije indic, da je verjetneje kot ne, da bo ta koncentracija bistveno ovirala učinkovito konkurenco, medtem ko je lahko manjša stopnja bližine konkurence med tema strankama indic nasprotnega. Zahteva, da sta za presojo bližine konkurence med strankami koncentracije ti stranki „posebej bližnja“ konkurenta, pomeni obstoj zelo visoke stopnje zamenljivosti med proizvodi navedenih strank na trgu proizvodov, ki se razlikujejo. Takšna stopnja zamenljivosti pa ni nujno potrebna. Tudi če zamenljivost proizvodov strank koncentracije ni posebej visoka, lahko obstaja tudi manjša stopnja zamenljivosti med proizvodi teh strank in proizvodi podjetij, ki niso stranke koncentracije, kar lahko stranke navedene koncentracije spodbudi, da zvišajo cene svojih proizvodov (glej točke 187 do 191 navedene sodbe).

283. Sodišče v navedeni sodbi navaja, da iz člena 2(1)(b) Uredbe št. 139/2004 izhaja, da je treba v okviru nadzora koncentracije upoštevati tržni položaj strank koncentracije ter njihovo gospodarsko in finančno moč, druge možnosti, ki so na voljo dobaviteljem in uporabnikom, njihov dostop do dobav blaga in storitev ali trgov, kakršne koli pravne ali druge ovire pri vstopu, gibanje ponudbe in povpraševanja po upoštevem blagu in storitvah, interese vmesnih in končnih potrošnikov ter razvoj tehničnega in gospodarskega napredka, pod pogojem, da je ta v korist potrošnikom in ne ovira konkurence. Opozoriti je treba, da so v točkah od 26 do 38 Smernic o horizontalnih združitvah navedeni dejavniki, ki lahko dejansko vplivajo na verjetnost, da bi imela koncentracija pomembne neusklajene učinke. V točki 26 teh smernic je v zvezi s tem pravilno navedeno, da ti dejavniki posamezno niso nujno odločilni. Poleg tega za verjetni pojav pomembnih neusklajenih učinkov niso potrebni vsi navedeni dejavniki. Ti načeloma pomenijo indice, da bi koncentracija povzročila pomembne neusklajene učinke, ki jih je treba presojati celovito (točke 258 do 261 navedene sodbe).
284. Agencija se strinja z navedbo, da se podjetji, udeleženi v koncentraciji, v segmentu bolnišnic srečujeta z močno konkurenco drugih veletrgovcev in proizvajalcev, kar je razvidno tudi iz analize trga veleprodaje zdravil bolnišnicam, kjer je imelo podjetje Farmadent v letu 2022 samo [REDACTED] % tržni delež. Z analizo trga je Agencija obenem ugotovila, da je stanje konkurence na trgu veleprodaje zdravil lekarnam na recept in brez recepta bistveno drugačno.
285. Podjetje Farmadent je z [REDACTED] % tržnim deležem na trgu veleprodaje zdravil za uporabo v humani medicini (podatki za leto 2022) tretje največje podjetje na trgu, podjetje Salus s [REDACTED] % tržnim deležem pa drugo. Najvišji tržni delež na trgu je imelo pred nastankom koncentracije podjetje Kemofarmacija ([REDACTED] % po podatkih za leto 2022). Moč ostalih konkurentov na trgu (proizvajalci zdravil in manjši veletrgovci, ki imajo dovoljenje JAZMP za prodajo samo določenih zdravil za uporabo v humani medicini na debelo na trgu RS), pa je omejena. Podjetje Farmadent se po obsegu prodaje in višini tržnih deležev ne more primerjati z vodilnima podjetjema na trgu, vendar pa je glede na preostale akterje na tem trgu pomembna in edina preostala konkurenčna sila, zlasti v savinjski, koroški, jugovzhodni, spodnjeposavski, podravski in zasavski regiji. Zato bosta po izvedeni predmetni koncentraciji podjetji Salus in Kemofarmacija imeli kolektivno dominanco na trgu veleprodaje zdravil lekarnam. V skladu z nedavno sodno prakso je škoda konkurenci na oligopolnem trgu povzročena tudi če združeni subjekt ne bi pridobil prevladujoči položaj na trgu.³⁴⁸
286. Agencija ne oporeka navedbi v študiji, da je konkurenca v bolnišničnem segmentu ostra, vendar je trg prodaje zdravil bolnišnicam ločen upoštevni trg, na katerem se pogoji konkurence bistveno razlikujejo od veleprodaje zdravil lekarnam.
287. Agencija prav tako ne oporeka navedbi, da so številni proizvajalci zdravil prenehali poslovali s podjetjem Farmadent in da je zato Farmadent v zvezi z navzkrižno dobavljenimi

³⁴⁸ Glej sodbo sodišča z dne 13. 7. 2023, št. C-376/20 P (točke 101-115).

izdelki (nabava pri Salus ali Kemofarmacija) v neugodnem stroškovnem položaju. Pri tem pa je potrebno upoštevati, da je Farmadent dejansko edini preostali konkurent podjetjema Salus in Kemofarmacija na trgih veleprodaje zdravil lekarnam. Pri tem pa lekarne zahtevajo najmanj dva dobavitelja, kar pomeni, da bi na trgu ostala le Salus in Kemofarmacija.

288. Agencija se strinja z navedbo, da so v preteklosti lekarne nabavljale zdravila z neposrednimi pogajanji ter da zahteva lekarn, da morajo ponudniki na javnem razpisu oddati ponudbo za 100 % izdelkov v vsakem ATC sklopu, predstavlja grožnjo in tveganje za nadaljnje poslovanje podjetja Farmadent, ki razpolaga le s [REDACTED] % zdravil (podatki za leto 2022) za uporabo v humani medicini. Iz analize trga izhaja, da so v preteklosti javne lekarne nabavljale zdravila brez javnega naročanja. Iz preteklih javnih naročil (npr. javno naročilo Koroških lekarn) izhaja, da podjetje Farmadent ne more uspešno tekmovati s Salus in Kemofarmacija. Dne 17. julija 2023 je bil sicer sprejet ZNUZZNZ, ki velja za leti 2023 in 2024 (samo za obdobje dveh let) in le za zdravila na recept.
289. Glede navedbe v študiji, da med Strankama obstaja določena stopnja geografskega razlikovanja, Agencija ugotavlja, da tudi podjetje Salus meni, da je geografski obseg trga nacionalen. Prav tako podjetje Salus samo navaja, da Kemofarmacija deluje v vseh regijah. Manjšo zastopanost ima le pri Mariborskih lekarnah (Farmadent) in Ljubljanskih lekarnah (LL Grosist).

III.2.4.5 Utemeljitev propadajočega podjetja

290. Kljub temu, da priglašena koncentracija podjetij Salus in Farmadent vzbuja pomisleke glede njene skladnosti s pravili konkurence na trgu veleprodaje zdravil za uporabo v humani medicini lekarnam, je Agencija v skladu s prakso Evropske komisije³⁴⁹ in na podlagi namere priglasitelja, izražene na sestanku dne 27. 10. 2023 in v kasnejši komunikaciji s priglasiteljem³⁵⁰, pri presoji predmetne koncentracije upoštevala še eno ključno okoliščino, ki ima bistven pomen za presojno predmetne koncentracije – argument propadajočega podjetja.
291. Glede na Smernice o presoji horizontalnih združitvev (točka 89) je sicer problematična združitev lahko skladna s pravili konkurence, če je ena od strank, ki se združujejo, propadajoče podjetje. Osnovna zahteva je, da za poslabšanje strukture konkurence, ki sledi združitvi, ni mogoče reči, da jo je povzročila združitev. Za upoštevanje »utemeljitve propadajočega podjetja« se upoštevajo tri merila (točka 90 navedenih smernic):
- a) Domnevno propadajoče podjetje bi bilo v bližnji prihodnosti izrinjeno s trga zaradi finančnih težav, če ga ne bi pridobilo drugo podjetje;
 - b) Ne obstaja manj protikonkurenčna možnost nakupa, kakor je priglašena združitev;
 - c) Če ne bi bilo združitve, bi sredstva propadajočega podjetja neizogibno zapustila trg.

III.2.4.5.1 Izrinjenje podjetja Farmadent s trga v bližnji prihodnosti

292. Priglasitelj je na več mestih priglasitve koncentracije in njenih dopolnitvah izpostavil, da ima podjetje Farmadent zaradi različnih dejavnikov finančne težave. Te so razvidne tudi iz javno dostopnega poročila »Farmadent 2023 Izzivi poslovanja in prodajni proces«, ki ga je pripravil direktor Farmadenta.³⁵¹ Iz slednjega izhaja, da Farmadent zaradi izgube številnih dobaviteljev zdravil (Astra Zeneca, Sanofi, GlaxoSmith Kline, Aspen pharma itd.³⁵²), ki so optimizirali svoje poslovanje, 2-letne prekinitve pogodbe o dobavi zdravil s podjetjem Kemofarmacija,

³⁴⁹ Glej npr. zadeve M.2810 Deloitte & Touche/Andersen (UK) z dne 1. julij 2002, M. 5830 Olympic/Aegean Airlines z dne 26. januar 2011, IV/M.308 Kali-Salz/MdK/Treuhand ter združeni zadevi C-68/94 in C-30/95, Kali in Salz, odstavek 114.

³⁵⁰ Dokument št. 3061-3/2023-265.

³⁵¹ Z dne februar 2023 (Vir: <https://maribor.si/wp-content/uploads/2023/03/GMS-024.pdf>)

³⁵² Trendi, da tuja podjetja poslujejo z 1 ali 2 veletrgovcema v Sloveniji se nadaljuje tudi v letu 2023, ko sta napovedala svoj odhod tudi Beiersdorf, Swixx biopharma in Astellas.

neustreznih skladiščnih kapacitet, znižanja deleža odstopljene marže s strani podjetja Salus in Kemofarmacija³⁵³, od leta 2016 beleži upad profitabilnosti (deleža razlike v ceni, v nadaljevanju: RVC marža), in sicer iz 6,1 % v letu 2016, na 4,7 % v letu 2021, kar je razvidno iz spodnje tabele.

Tabela 23: RVC iz celotne prodaje podjetja Farmadent v letih 2016-2021

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
RVC v EUR	5.441.422	5.802.119	6.152.029	5.443.949	4.240.643	3.689.509
RVC v %	6,1	5,9	6,6	6,0	5,1	4,7

Vir: <https://maribor.si/wp-content/uploads/2023/03/GMS-024.pdf>

293. Po ugotovitvah podjetja KF Finance, ki izhajajo iz skrbnega pregleda podjetja Farmadent³⁵⁴ je padec RVC marže posledica višje povprečne cene prodanih zdravil, spremenjene strukture prodaje zaradi nezmožnosti direktnih nabav pri določenih dobaviteljih in posledično večjega obsega nabav pri konkurentih ter agresivnosti konkurence s ponujanjem visokih popustov in bonusov glavnim kupcem podjetja Farmadent. RVC marža podjetja Farmadent pa naj bi v letu 2021 znašala le še ■■■ % in ne 4,7 % kot izhaja iz navedb podjetja Farmadent, ki so razvidne iz zgornje tabele. Med poslovnimi odhodki je najpomembnejša postavka nabavna vrednost prodanega blaga, ki je v letih 2019 – 2021 znašala v povprečju ■■■ % čistih prihodkov prodaje blaga in materiala. Druga najpomembnejša postavka poslovnih odhodkov so v istem obdobju predstavljali stroški dela (■■■ %), sledijo jim stroški storitev v povprečni višini ■■■ % čistih prihodkov od prodaje (stroški intelektualnih in osebnih storitev, stroški transporta, stroški vzdrževanja osnovnih sredstev, plačilnega prometa in bančnih storitev).

294. Ker je slovenski trg z vidika multinacionalk izredno majhen, je po mnenju Farmadenta trend tujih dobaviteljev zdravil, da delajo s čim manj veletrgovci, saj je njihova osnovna skrb, da pacienti dobijo zdravilo v lekarni, ne glede na to, kdo je veletrgovec in to lahko dosežejo samo z enim veletrgovcem. Farmadent ima zaradi slabe dobavljivosti zdravil s strani direktnih dobaviteljev glede na število vseh SKU škatlic realno dobavljivost zdravil lekarnam 56,96 % po podatkih za leto 2022, vendar je v letu 2023 navedena dobavljivost še nižja, saj sta mu v letu 2023 pogodbe odpovedala tudi dobavitelja ■■■■.

Tabela 24: Realna dobavljivost blaga veletrgovcev v RS

Dobavitelj	Število SKU škatlic	% škatlic
Farmadent	1874	56,96 %
Kemofarmacija in Salus	3241	98,51 %
Število vseh SKU škatlic	3290	100,00 %

Vir: IQVIA Slovenia Sell in Data, Pharmacy, April 2022.

295. Konkurenta podjetja Farmadent, podjetji Kemofarmacija in Salus, imata 98,51 % dobavljivost po podatkih za leto 2022, kar je precejšnja razlika v dobavljivosti v primerjavi s podjetjem Farmadent. Manjkajoči portfelj zdravil mora Farmadent pridobiti z navzkrižno dobavo od drugih dobaviteljev. Takšno stanje je bilo za podjetje vzdržno do leta 2020, ko je podjetje dobilo večino manjkajočega blaga od podjetij Kemofarmacija in Salus s 60 % odstopljene marže³⁵⁵, po letu 2020 pa Farmadent zaradi nedobav vseh naročenih zdravil in znatnega znižanja deleža odstopljene marže, ni mogel več učinkovito konkurirati na skupnih javnih naročilih javnih lekarniških zavodov.

Tabela 25: Čisti prihodki od prodaje podjetja Farmadent in trg RS

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Čisti prihodki v EUR	97.529.212	92.612.827	91.038.278	83.004.590	79.278.502	76.104.481
Celoten trg v RS	708.807.193	757.250.780	797.547.088	870.070.635	921.662.256	1.007.327.487

Vir: <https://maribor.si/wp-content/uploads/2023/03/GMS-024.pdf> in revidirano letno poročilo podjetja Farmadent za 2022 (AJPEŠ).

³⁵³ Iz ■■■ % pred letom 2020 na ■■■ % po letu 2020.

³⁵⁴ KF Finance: SKUPINA FARMADENT, Poročilo o finančnem skrbnem pregledu, 17. 6. 2022, priloga dokumenta št. 3061-3/2023-16, str. 29.

³⁵⁵ <https://maribor.si/wp-content/uploads/2023/03/GMS-024.pdf> (4. Poglavje – razlogi za problematiko dobaviteljev).

296. Podjetje Farmadent je v obdobju od leta 2017 do 2022 beležilo tudi padec čistih prihodkov od prodaje, pri čemer je leta 2017 znašala vrednost čistih prihodkov od prodaje 97.529.212 EUR, leta 2022 pa so se čisti prihodki znižali za 22 % na 76.104.481 EUR, kar je nasproten trend celotnemu slovenskemu trgu, ki se iz leta v leto povečuje.

Tabela 26: Poslovni izidi podjetja Farmadent v letih 2016-2022

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
EBIT	1.081.332	1.275.933	1.960.494	1.381.408	94.733.	-588.926	-118.107
EBITDA	1.835.426	2.342.068	2.819.317	2.278.152	932.032	143.917	466.473
Čisti poslovni izid	1.328.686	1.272.398	1.841.448	2.099.107	350.083	-562.093	-792.115

Vir: Letno poročilo družbe Farmadent za leto 2022 (AJPES) in <https://maribor.si/wp-content/uploads/2023/03/GMS-024.pdf>.

297. Izid iz poslovanja podjetja Farmadent (EBIT) je po letu 2018, ko je znašal 1.960.494 EUR, začel strmo padati in v letu 2022 dosegel negativni izid v višini - 118.107 EUR. Enak trend je mogoče opaziti tudi pri poslovnem izidu iz poslovanja s prišteto amortizacijo in popravki (EBITDA), ki je iz 2.819.317 EUR v letu 2018 padel na 466.473 EUR v letu 2022, ter pri čistem poslovnem izidu, ki je iz 2.099.107 EUR v letu 2019 padel na negativno vrednost - 792.115 EUR v letu 2022.

Tabela 27: Rezultati poslovanja podjetij Kemofarmacija in Salus v letih 2020 - 2022

	Kemofarmacija			Salus		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022
Čisti prihodki od prodaje v EUR	355.091.358	374.302.187	427.375.257	400.668.529	458.281.575	495.670.814
Nabavna vredn. prodanega blaga	332.502.268	351.992.304	404.016.519	355.348.794	404.771.039	441.853.621
Kosmati posl. izid iz prodaje	22.589.089	23.358.738	22.309.882	45.319.735	53.510.536	53.817.193
poslovni izid iz poslovanja - EBIT	8.028.076	6.950.732	7.234.300	12.257.188	15.279.916	15.960.994

Vir: Letna poročila podjetja Kemofarmacija in konsolidirana letna poročila Skupine Salus.

298. Če navedene poslovne rezultate primerjamo s poslovnimi rezultati podjetij Kemofarmacija in Salus, vidimo, da v času, ko podjetju Farmadent prihodki in dobiček padajo, prihodki in dobiček iz poslovanja podjetij Kemofarmacija in Salus rastejo. Podjetje Farmadent je imelo v letih 2021 in 2022 negativen EBIT oz. poslovni izid, medtem ko je EBIT njegovih konkurentov, podjetij Kemofarmacija in Salus znašal več mio EUR (v letu 2022 je podjetje Kemofarmacija imelo 7,2 mio EUR EBIT, podjetje Salus pa 15,96 mio EUR).

299. Slaba dobavljivost zdravil vodi v slabši finančni položaj podjetja Farmadent, ki se je odrazil tudi v padcu tržnega deleža podjetja Farmadent v zadnjih šestih letih. Po podatkih študije IQUVIA Market Viewer 2023 (podatki samo za Farmadent, brez podjetja Gopharm) je tržni delež podjetja Farmadent leta 2017 znašal 12 %, v letu 2022 pa le še 7 %, kar je razvidno iz spodnje tabele.

Tabela 28: Tržni delež podjetja Farmadent v letih 2017-2022

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Farmadent	12 %	11 %	11 %	9 %	8 %	7 %

Vir: IQUVIA Market Viewer 2023.

300. Tudi za skupino Farmadent, ki jo sestavljata družbi Farmadent in odvisna družba Gopharm, je mogoče ugotoviti podoben trend določenih finančnih kategorij in sicer: padec čistih prihodkov od prodaje, padec poslovnega izida iz poslovanja (EBIT), padec EBIT marže, padec poslovnega izida iz poslovanja z amortizacijo (EBITDA), padec EBITDA marže in padec čistega poslovnega izida obračunskega obdobja, kar je razvidno iz konsolidiranih letnih poročil za leta 2022, 2021, 2020 in 2019.

Tabela 29: Kazalniki finančnega stanja Skupine Farmadent

	2018	2019	2020	2021	2022
Čisti prihodki v EUR	107.385.042	106.718.517	95.994.838	91.283.045	85.201.309
EBIT	2.177.254	1.806.732	337.857	- 432.173	-74.757
EBIT marža	2,03 %	1,69 %	0,35 %	-0,47 %	-0,09 %
EBITDA	2.891.126	2.609.337	1.128.864	170.027	504.454
EBITDA marža	2,69 %	2,44 %	1,17 %	0,19 %	0,59 %
Čisti poslovni izid obračunskega obdobja	1.698.469	1.391.312	243.346	-464.546	-215.106

Vir: Konsolidirano letno poročilo Skupine Farmadent za leto 2022, 2021, 2020 in 2019.

301. Zaradi finančnih težav je podjetje Farmadent zmanjšalo število zaposlenih, in sicer je bilo leta 2018 zaposlenih 70 delavcev, leta 2022 pa 62, kar je razvidno iz spodnje tabele.

Tabela 30: Število zaposlenih v podjetju Farmadent

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Število zaposlenih	70	67	70	68	71	66	62

Vir: <https://maribor.si/wp-content/uploads/2023/03/GMS-024.pdf> in Letno poročilo družbe Farmadent za leto 2022.

302. Osnovni problem prevzetega podjetja je po navedbah podjetja Farmadent v tem, da nima pogodb z vsemi proizvajalci zdravil in je zato odvisen od navzkrižnih dobav preko podjetij Kemofarmacija in Salus. Slednja večino veletrgovske marže, ki je regulirana, zadržita zase.³⁵⁶ V strukturi cene zdravila znaša veletrgovska marža med 4 % - 6 %, največji del (cca. 80 %) pa je proizvajalčev element cene. Več kot 35 % zdravil mora Farmadent pridobiti od navedenih podjetij, ki zase zadržita 80 % marže po Pravilniku in odstopita Farmadentu le 20 % marže, zaradi česar celotna razlika v ceni (RVC) podjetja Farmadent pade iz 6 - 6,5 % na 4 %. Farmadent navaja, da kombinacija javnih naročil, kjer lekarne zahtevajo 100 % dobavljivost in omejen dostop do vsega blaga, rezultira v kritični ogroženosti družbe in posledično tveganju za nelikvidnost podjetja in posledično stečaju, kar bi za Farmadent pomenilo:
- veliko izgubo premoženja za lastnike (Mestna Občina Maribor, Občina Hoče-Slivnica, Občina Straše, Občina Miklavž na Dravskem polju, Občina Duplek in Občina Rače-Fram) oz. veliko gospodarsko škodo,
 - izgubo delovnih mest (več kot 60 v podjetju Farmadent in 15 v podjetju Gopharm), ter s tem nastanek socialne problematike.
303. Farmadent zato ocenjuje, da obstaja v primeru brez vstopa strateškega lastnika ob realizaciji skupnih javnih razpisov javnih lekarniških zavodov visoko tveganje stečaja, vrednost podjetja pa bi bila enaka likvidacijski vrednosti, kar je razvidno iz spodnjega prikaza predvidenega poslovnega izida za leto 2023.

Tabela 31: Predviden poslovni izid podjetja Farmadent za leto 2023 ob predpostavki realizacije vseh javnih naročil, navedenih tveganj in reorganizacije z nižanjem št. zaposlenih za cca 45 oseb

Prihodki	21.200.000
Bruto marža	1.059.947,28
Bonus	600.000,00
Neto marža	459.947,28
strošek energije (elektrika, plin, gorivo) cca (med 200-250)	250.000,00
Drugi stroški materiala cca	30.000,00
Stroški storitev brez prevoznikov (bi imeli lastne) cca (400-500)	450.000,00
Stroški amortizacije skupaj z najemom skladišča cca	450.000,00
Strošek plač	1.000.000,00
Ostali stroški	15.000,00
SKUPAJ STROŠKI	2.195.000,00
EBIT (izid-izguba iz poslovanja)	-1.735.052,72

Vir: <https://maribor.si/wp-content/uploads/2023/03/GMS-024.pdf>.

³⁵⁶ Vir: <https://maribor.si/wp-content/uploads/2023/03/GMS-024.pdf> (Poglavje 2. Trenutno stanje).

padel iz 77 mio EUR na 34,27 mio EUR³⁶¹, tržni delež pa pod 3 %³⁶². Farmadent med tveganji za leto 2023 navaja še izgubo dodatnih dobaviteljev (Pfizer, Roche, Bayer idr.), zaradi česar bo njegova dobavljivost še manjša, posledično pa bo zmanjšan tudi obseg poslovanja z drugimi segmenti (bolnišnice, zasebne lekarne, veleadrogerije-tujina, veleadrogerija Gopharm in veleadrogerija-posredni izvoz), kar pomeni visoko tveganje nelikvidnosti že tekom leta 2023. Predviden poslovni izid podjetja Farmadent za leto 2023 ob predpostavki realizacije vseh javnih naročil, navedenih tveganj in reorganizaciji z nižanjem števila zaposlenih za približno 45 oseb, bi bil negativen (- 1.735.052,72 EUR³⁶³), kar predstavlja visoko tveganje stečaja, vrednost podjetja pa bi bila enaka likvidacijski vrednosti.

III.2.4.5.2 Neobstoj manj protikonkurenčne možnosti nakupa od priglašene združitve

363 <https://maribor.si/wp-content/uploads/2023/03/GMS-024.pdf> (Predviden poslovni izid).
364 <https://maribor.si/wp-content/uploads/2023/03/GMS-024.pdf> (Predstavitev prodajnega postopka za občinske svete prodajalcev, Januar 2023, KPMG, Project Care).

svetovalno podjetje identificiralo 64 potencialnih investitorjev, ki bi jih lahko zanimal nakup podjetja Farmadent. KPMG je kontaktiral 64 investitorjev iz 28 držav, pri čemer jih je le 5 izrazilo interes, od tega so trije (Oktal Pharma, Pošta Slovenije in Medis) naknadno odstopili od prodajnega procesa. V predvidenem roku do 24. 6. 2022 sta zavezujoči ponudbi za nakup oddali le podjetji Salus in LL Grosist, ki sta do dne 15. 7. 2022 oddali še izboljšani zavezujoči ponudbi. Na podlagi izvedenega pregleda le-teh je bilo ugotovljeno, da je investitor Salus ponudil občutno boljšo ceno za nakup 75 % lastniškega deleža Farmadenta, zato je KPMG predlagal, da se pogajanja začnejo z njim. Odločitev o prodaji 100 % lastniškega deleža je bila sprejeta tekom pogajanj. Dne 5. 1. 2023 je podjetje Salus s prodajalci: Občino Starše, Mestno občino Maribor, Občino Duplek, Občino Hoče-Slivnica, Občino Miklavž na Dravskem polju in Občino Rače-Fram, podpisalo pogodbo o prodaji oziroma nakupu 100 % poslovnega deleža družbe Farmadent za kupnino v višini 8.460.000 EUR.

307. Glede na navedeno je mogoče ugotoviti, da je bilo od številnih potencialnih investitorjev v trgovini na debelo s farmacevtskimi izdelki ter medicinskimi potrebščinami in materiali na območju Slovenije, CEE regije in zahodne Evrope, podjetje LL Grosist edino, ki je bilo pripravljeno (po sicer občutno nižji ceni od podjetja Salus), kupiti podjetje Farmadent. Podjetje LL Grosist po naboru izdelkov, ki jih ima v svojem prodajnem asortimaju, spada med »full-line« veletrgovce. Podjetje izvaja veletrgovalni dejavnost večinoma (██████████)³⁶⁵ za lastniško povezano podjetje Ljubljanske lekarne, zato je t.i. »in-house« veletrovec in ne sodeluje na javnih razpisih javnih lekarniških zavodov in bolnišnic. Navedeno pomeni, da ne konkurira ostalim veletrgovalcem, ki so v preteklosti sodelovali na javnih razpisih. Podjetje se enako kot Farmadent v zadnjih 5 letih sooča z odpovedmi pogodb s strani dobaviteljev zdravil (██████████), zato poskuša nadomestiti izgubljene dobave z navzkrižnimi dobavami pri drugih veletrgovcih v Sloveniji (Salus, Kemofarmacija, Farmadent). LL Grosist navaja, da so bile te dobave zaradi poslovnih razlogov veletrgovalni samo delne, tako po naboru dobavljenih zdravil kot po količini³⁶⁶, prav tako podjetje beleži po letu 2022 upad deleža odstopljenih veletrgovalniških marž iz ██████████ (odvisno od vrste zdravila)³⁶⁷.

308. Glede na navedbe, ki jih je podalo podjetje LL Grosist Agencija ugotavlja, da podjetja LL Grosist, ki se srečuje s podobnimi težavami kot Farmadent (omejen dostop do blaga), ni mogoče obravnavati kot potencialnega kupca, ki bi lahko rešil osnovni problem dobavljivosti blaga podjetja Farmadent, zato presoja, ali bi to lahko bila manj protikonkurenčna možnost nakupa od priglašene združitve ne pride v poštev. Podjetje LL Grosist prav tako ne konkurira podjetjema Salus in Kemofarmacija, saj predstavlja »in-house« dobavitelja, ki pretežno dobavlja le svojemu matičnemu podjetju Ljubljanske lekarne in niti ne sodeluje na javnih razpisih lekarn. To pomeni, da bi prevzem s strani LL Grosist dejansko predstavljal umik s trga.

III.2.4.5.2.2 Preoblikovanje v »in-house« veletrovec

309. Podjetje Farmadent je preučilo tudi možnost, da bi se preoblikovalo v t.i. »in-house« veletrovec z zdravili in medicinskimi pripomočki, kar pomeni, da bi dobavljalo navedeno blago le lastniško povezanim Mestnim Lekarnam Maribor (v nadaljevanju: MLM), ki imajo 20 enot in skupni promet v vrednosti 60 mio EUR. Po podobnem principu deluje veletrovec LL Grosist, ki dobavlja zdravila večinoma le lastniško povezanemu podjetju Lekarna Ljubljana s 55 enotami in 160 mio EUR letnega prometa.³⁶⁸

310. Podjetje Farmadent meni, da bi postalo, v kolikor bi bilo veletrovec za samo 20 lekarn s katerimi razpolaga MLM, z vidika dobaviteljev povsem nepomemben akter na trgu in bi verjetno izgubilo še dodatne pogodbe o dobavi. Po navedbah podjetja Farmadent bi bila to 100 % obsodba na propad podjetja. Prodaja podjetju Farmadent bi v tem primeru padla iz cca 80 mio EUR na 30 mio EUR, potrebno bi bilo odpuščanje številnih zaposlenih (predvidoma 40 oseb Farmadent in 15 Gopharm), pri čemer Farmadent nima predvidenih sredstev za toliko

³⁶⁵ Vir: navedba LL Grosist, dokument št. 3061-3/2023-160, Tabela 3, str. 4.

³⁶⁶ Vir: navedba LL Grosist, dokument št. 3061-3/2023-160, odgovor na vpr. 7.

³⁶⁷ Vir: navedba LL Grosist, dokument št. 3061-3/2023-160, Tabela 2, str. 3.

³⁶⁸ <https://maribor.si/wp-content/uploads/2023/03/GMS-024.pdf> (Poglavje: Problematika t.i. »In-House« modela).

odpravnin, nastala bi problematika s podjetjem Gopharm (verjetnost likvidacije), podjetje bi delalo izgubo cca 1 mio EUR letno, kar pomeni visoko tveganje za stečaj. Vse navedeno bi vodilo tudi do velike socialne problematike. Podjetje bi ciljno oslabilo, s čimer bi izgubilo vrednost.

311. Problem in-house modela je v tem, da so MLM premajhne, saj velja za veleprodajo zdravil ekonomija obsega. LL Grosist tudi posluje na trgu kot »in-house« veletrgovec, a za Ljubljanske lekarne, ki imajo 55 enot in skupni promet 160 mio EUR ter 37 zaposlenih. Te so dovolj velike in LL Grosist samo z njimi ustvari 80 mio EUR. Vrednost podjetja Farmadent bi v primeru »in house« veletrgovca padla, kar pomeni velika gospodarska škoda za Mestno občino Maribor in občane Maribora in drugih občin ustanoviteljic. »In house« scenarij pomeni izgubo več mio EUR premoženja, zato Farmadent ne bi bil nikoli več toliko vreden kot ponuja sedaj Salus. Pri tem je treba še upoštevati, da lahko ponudita Kemofarmacija in Salus višje popuste na letni obseg prodaje in izrineta Farmadent tudi iz MLM. Tržni delež družbe bi padel na 2 % - 3 %, pri tem obstaja visoka gotovost, da bi Farmadent izgubil večino dobaviteljev (Roche, Pfizer, Bayer itd) in bi podjetje končalo v stečaju.

Tabela 32: Predviden poslovni izid podjetja Farmadent za leto 2023 "in-house" modela in ob reorganizaciji z nižanjem št. zaposlenih za cca 45 oseb

Prihodki	27.017.000,00
Bruto marža	1.887.000,00
Bonus-cca	900.000,00
Neto marža	987.000,00
strošek energije (elektrika, plin, gorivo) cca (med 200-250)	250.000,00
Drugi stroški materiala cca	30.000,00
Stroški storitev brez prevoznikov (bi imeli lastne) cca (400-500)	450.000,00
Stroški amortizacije skupaj z najemom skladišča cca	450.000,00
Strošek plač	1.000.000,00
Ostali stroški	15.000,00
SKUPAJ STROŠKI	2.195.000,00
EBIT (izid-izguba iz poslovanja)	-1.208.000,00

312. Farmadent ocenjuje, da bi v primeru prehoda na t.i. »in.house« model izgubil večino vrednosti oz. bi ga lastniki izjemno težko prodali. Vrednost podjetja bi bila enaka likvidacijski vrednosti.
313. Preoblikovanje v »in-house« dobavitelja bi z vidika stanja konkurence na trgu veleprodaje zdravil lekarnam pomenilo podobno kot predmetna koncentracija oziroma kot umik s trga, saj podjetje Farmadent dejansko ne bi več konkuriralo podjetjema Salus in Kemofarmacija.

III.2.4.5.3 Sredstva propadajočega podjetja bi neizogibno zapustila trg

314. Po mnenju Agencije bo podjetje Farmadent v bližnji prihodnosti izrinjeno s trga zaradi finančnih težav, ki pa niso posledica predmetne koncentracije. Navedeno je razvidno iz predhodno navedenih dejstev: 1. prihodki podjetja Farmadent že od vključno leta 2017 vztrajno padajo, medtem ko prihodki njegovih konkurentov rastejo, 2. tako EBIT kot čisti poslovni izid sta bila v letih 2021 in 2022 negativna in bo njuna višina po mnenju Agencije v letu 2023 še nižja, 3. EBITDA marža je z 2.891.126 EUR v letu 2018 padla na le 504.454 EUR v letu 2022 in bo po mnenju Agencije v letu 2023 še bistveno nižja, 4. število dobaviteljev zdravil, ki Farmadentu odpovedujejo pogodbe, se vsako leto povečuje, 5. RVC marža od leta 2016 vztrajno pada.
315. Realno je za pričakovati, da bo Skupina Farmadent za poslovno leto 2023 izkazala še slabše poslovne rezultate kot v letu 2022, saj številne lekarne iz leta v leto zmanjšujejo obseg nabav pri podjetju Farmadent, prav tako je podjetje v letu 2023 prenehalo poslovati z nekaterimi lekarnami, s katerimi je v preteklih letih poslovalo. V letu 2023 so s podjetjem Farmadent prenehale poslovati Dolenjske lekarne, ki so v letu 2022 pri podjetju Farmadent nabavile za [REDACTED] EUR zdravil. V letu 2023 je s podjetjem Farmadent prenehalo

poslovati tudi 8 lekarn na podlagi uspešno izvedenega JN Koroških lekarn. Navedenim osmim lekarnam je Farmadent v letu 2022 prodal za [REDACTED] EUR zdravil. Navedeno pomeni, da je podjetje Farmadent glede na podatke leta 2022 v letu 2023 izgubilo najmanj [REDACTED] EUR prihodkov, saj so pri Dolenjskih lekarnah upoštevani samo prihodki iz naslova prodaje zdravil, ne pa tudi prihodki iz naslova prodaje drugih izdelkov. Pri tem pa niso upoštevana morebitna zmanjšanja nabave ostalih lekarn pri Farmadentu v letu 2023.

316. Glede na to, da naj bi RVC marža podjetja Farmadent v letu 2021 znašala [REDACTED] %³⁶⁹, izguba [REDACTED] EUR prihodkov ob ostalih nespremenjenih podatkih leta 2022 pomeni, da bo poslovni izid leta 2023 nižji za najmanj [REDACTED] EUR. Skupina Farmadent je v letu 2022 izkazala negativni izid iz poslovanja (EBIT) v višini -74.757 EUR, vendar sta bila EBITDA v višini 504.454 EUR in denarni tok v višini 364.105 EUR pozitivna, kar pomeni, da je bilo podjetje Farmadent še vedno sposobno odplačevati svoje obveznosti. Po izračunih Agencije pa bo Skupina Farmadent v letu 2023 izkazala negativni izid iz poslovanja (EBIT) najmanj v višini [REDACTED] (-74.757 EUR povečano [REDACTED] EUR). To pomeni, da bi se ob drugih nespremenjenih podatkih leta 2022 EBITDA³⁷⁰ Skupine Farmadent znižal iz 504.454 EUR na [REDACTED] EUR, kar je le [REDACTED] % vrednosti EBITDA leta 2022 in le [REDACTED] % vrednosti EBITDA leta 2018.

317. V naslednji tabeli sta prikazana učinka dveh možnih scenarijev na tržne deleže na trgu veleprodaje zdravil lekarnam. Scenarij I predvideva nakup podjetja Farmadent s strani podjetja Salus. Scenarij II predvideva, da predmetna koncentracija ne bi bila izvedena iz kateregakoli razloga (npr. prepoved, odstop Salus od nakupa podjetja Farmadent) in bi lekarne, ki še nabavljajo zdravila pri podjetju Farmadent le-ta nabavljale pri preostalih udeležencih trga. Pri Scenariju II so navedeni še trije podscenariji. Podscenarij II.a) upošteva, da bi lekarne izbrale le Salus in Kemofarmacijo in bi se tržni delež Farmadenta porazdelil tako, da bi Salus in Kemofarmacija dobila vsak polovico tržnega deleža. Podscenarij II.b) prav tako predvideva, da bi lekarne izbrale le Salus in Kemofarmacijo, vendar bi bil tržni delež Farmadenta razdeljen sorazmerno s tržnimi deleži. Podscenarij II.c) predvideva, da bi bil tržni delež podjetja Farmadent razdeljen tudi na preostale udeležence trga skladno z ugotovljenimi tržnimi deleži.

Tabela 33: Hipotetični tržni deleži za različne scenarije na trgu veleprodaje zdravil lekarnam

	Salus	Kemofarmacija	Farmadent	Drugi
tržni deleži v letu 2022	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
Scenarij I				
(nakup Farmadenta s strani Salus)	[REDACTED]	[REDACTED]		[REDACTED]
Scenarij II				
a) razdelitev med Kemofarmacijo in Salus (vsakemu polovico tržnega deleža)	[REDACTED]	[REDACTED]		[REDACTED]
b) razdelitev med Kemofarmacijo in Salus sorazmerno glede na njuna tržna deleža	[REDACTED]	[REDACTED]		[REDACTED]
c) razdelitev med vse preostale udeležence trga sorazmerno s tržnimi deleži	[REDACTED]	[REDACTED]		[REDACTED]

Vir: izračuni Agencije na osnovi tržnih deležev iz tabele 18.

318. V tabeli 33 so v prvi vrstici navedeni zadnji znani tržni deleži na trgu veleprodaje zdravil lekarnam, ki jih je Agencija ugotovila z analizo trga in se nanašajo na leto 2022. V letu 2023 je tržni delež Farmadenta občutno nižji, saj je podjetje Farmadent v celoti prenehalo dobavljati zdravila Dolenjskim lekarnam kot drugemu največjemu kupcu in osmim javnim lekarniškim

³⁶⁹ Priloga dokumenta št. 3061-3/2023-16, podatki KF Finance.

³⁷⁰ EBITDA se izračuna kot EBIT (izid iz poslovanja) povečan za amortizacijo. Kaže pa sposobnost podjetja, da pokriva svoje obveznosti. Negativen EBITDA pomeni rdeč alarm, saj pomeni, da se podjetje sooča z resnimi težavami in je ogrožen njegov obstoj.

zavodom, ki jim je predhodno dobavljalo zdravila in so bile vključene v javni razpis Koroških lekarn. Tudi nekatere zasebne lekarne naj bi podjetju Farmadent odpovedale sodelovanje³⁷¹. Vse navedene lekarne sedaj nabavljajo zdravila pri podjetjih Salus in Kemofarmaciji, kar pomeni, da sta tržna deleža podjetij Salus in Kemofarmacija na trgu veleprodaje zdravil lekarnam v letu 2023 višja, tržni delež podjetja Farmadent pa nižji.

319. Scenarij I na osnovi podatkov iz leta 2022 kaže, da bi podjetje Salus z nakupom Farmadenta pridobilo tudi njegov tržni delež in bi tržni delež združenega podjetja znašal [REDACTED] %.
320. Scenarij II na osnovi podatkov iz leta 2022 kaže možne porazdelitve tržnih deležev med preostale udeležence trga veleprodaje zdravil lekarnam, če predmetna koncentracija ne bi bila izvedena. Po oceni Agencije bi bil najverjetnejši podscenarij II.a), kjer bi se tržni delež podjetja Farmadent porazdelil na podjetji Salus in Kemofarmacija tako, da bi se vsakemu pripisala ena polovica. Vse lekarne, ki so prenehale v letu 2023 sodelovati s podjetjem Farmadent, so namesto podjetja Farmadent izbrale dva dobavitelja in ne enega in vse so izbrale Salus in Kemofarmacijo. Glede na podatke tržnih deležev iz leta 2022 to pomeni, da bi podjetje Salus imelo [REDACTED] % tržni delež, podjetje Kemofarmacija pa [REDACTED] %. V primeru podscenarija II.b) bi se tržni delež podjetja Farmadent porazdelil med podjetji Kemofarmacija in Salus glede na njuna tržna deleža v letu 2022, kar pomeni, da bi podjetje Salus imelo [REDACTED] % tržni delež, podjetje Kemofarmacija pa [REDACTED] %. Po mnenju Agencije je podscenarij II.c) najmanj verjeten. Predvideva pa, da bi se tržni delež podjetja Farmadent porazdelil na vse udeležence trga sorazmerno s tržnimi deleži, tako da bi podjetje Salus imelo [REDACTED] % tržni delež, podjetje Kemofarmacija [REDACTED] %, ostali udeleženci trga (LL Grosist, zastopniki proizvajalcev za določena zdravila) pa [REDACTED] %.
321. Iz predstavitve različnih scenarijev porazdelitve tržnih deležev podjetja Farmadent med preostale udeležence na trgu je razvidno, da ni bistvenih razlik med strukturo trga v primeru prevzema podjetja Farmadent s strani Salus ali v primeru odhoda Farmadenta s trga, če koncentracija ne bi bila izvedena. Razlika je le v tem, da bi v primeru Scenarija I imelo podjetje Salus višji tržni delež od podjetja Kemofarmacija za [REDACTED] odstotne točke, v primeru Scenarija II pa bi imelo podjetje Kemofarmacija nekoliko višji tržni delež od podjetja Salus. Pri tem pa ne gre za velike razlike v tržnih deležih, ki bi vplivale na samo strukturo trga. Nekoliko drugačna razdelitev tržnih deležev ne bi niti povečala niti zmanjšala transparentnosti trga. Niti scenarij I niti scenarij II ne bi ustvarila tržne strukture, ki bi zmanjšala verjetnost nastanka koordiniranih učinkov na trgu veleprodaje zdravil lekarnam.
322. S prenehanjem podjetja Farmadent bi s trga izstopila tudi vsa sredstva, s katerimi podjetje razpolaga in nastopa na trgu, kar bi pomenilo, da bi se tržni delež podjetja Farmadent na vseh upoštevnihih trgih, na katerih je prisotno, porazdelil med njegova konkurenta. Stopnja tržne koncentracije bi se z izstopom podjetja Farmadent na upoštevnihih trgih, na katerih je prisotno, povečala, stopnja učinkovitosti konkurence pa bi se posledično lahko zmanjšala.
323. Podjetje Farmadent kot veletrgovec z zdravili pri številnih odpovedih pogodb s strani proizvajalcev zdravil nima možnosti preusmeritve na druge proizvajalce. Konkurenca na trgu veleprodaje zdravil lekarnam je namreč povsem drugačna kot na trgu veleprodaje zdravil bolnišnicam, kjer je pomembna učinkovina, ne pa npr. s strani zdravnika točno predpisano zdravilo določenega proizvajalca. Lekarne morajo imeti za paciente na voljo vsa zdravila, ki imajo dovoljenje za promet in so dosegljiva na slovenskem trgu. Zato lekarne pri veletrgovcih z zdravili povprašujejo po vseh navedenih zdravilih vseh proizvajalcev. Če Farmadent do zdravila ne more dostopati na ravni proizvajalcev³⁷², ga ne more ponuditi lekarnam. Če pa zdravila nabavlja po manj ugodnih pogojih pri konkurentih (npr. Kemofarmaciji ali Salus, ki jima določeni proizvajalci niso odpovedali pogodb), jih nabavlja po manj ugodnih pogojih (tako z

³⁷¹ Glej dokument št. 3061-3/2023-81, odgovor na vpr. 3.

³⁷² Če proizvajalci zdravil odpovedo pogodbe o dobavi zdravil podjetju Farmadent, to pomeni, da so ga izključili pri surovinah (to je zdravilih, ki jih podjetje potrebuje za opravljanje svoje dejavnosti). Če podjetje Farmadent navedena zdravila nabavlja pri svojih konkurentih, to pomeni delno izključitev, saj so pogoji dobave zdravil zanj manj ugodni kot v primeru, če zdravila nabavlja neposredno pri proizvajalcu.

vidika cen kot drugih pogojev), kar pomeni, da v tem segmentu ne more učinkovito tekmovati s konkurentoma Salus in Kemofarmacija.

324. V primeru javnih naročil, kjer lekarne zahtevajo le dva dobavitelja, ki pa morata dobavljati vsa zdravila v okviru posamezne ATC skupine, Farmadent ne more učinkovito tekmovati s Salus in Kemofarmacija zaradi odpovedi pogodb s strani proizvajalcev zdravil. V primeru izgube naročnikov, to je lekarn, podjetje Farmadent tudi na tem trgu nima možnosti preusmeritve na druge kupce. Zdravila se namreč lahko prodajajo samo v lekarnah.
325. Podjetje Farmadent kot veletrgovec z zdravili torej v primeru odpovedi pogodb nima možnosti preusmeritve niti na strani dobaviteljev zdravil niti na strani kupcev zdravil. Iz pridobljenih podatkov izhaja, da podjetju Farmadent odpovedujejo pogodbe tako dobavitelji na nabavni strani kot lekarne na prodajni strani. Poleg javnih lekarniških zavodov podjetju Farmadent odpovedujejo pogodbe na prodajni strani tudi nekatere zasebne lekarne³⁷³.
326. Prihodki skupine Farmadent se od leta 2017 dalje vztrajno nižajo, s tem pa tudi zaslužek oziroma marža. V letih 2021 in 2022 sta bila tako poslovni izid iz poslovanja – EBIT³⁷⁴ kot celotni čisti poslovni izid³⁷⁵ Skupine Farmadent negativna. Kljub reorganizaciji in nižanju števila zaposlenih³⁷⁶ podjetje s svojim rednim delovanjem že dve leti ne pokriva vseh stroškov poslovanja, dodatno pa je finančno obremenjeno z vračili kreditov in drugimi obveznostmi³⁷⁷. Za leto 2023, podatki še niso znani, je pa pričakovati, da bo Skupina Farmadent izkazala še slabše poslovne rezultate. Pri tem so tudi Mariborske lekarne, ki predstavljajo najpomembnejšega kupca podjetja Farmadent, v okviru analize trga³⁷⁸ navedle, da so na javnem naročilu iz leta 2021 izbrali le enega dobavitelja, to je podjetje Farmadent, ki pa ni mogel zagotavljati vseh naročenih količin zdravil [redacted]. [redacted] nabavljajo zdravila pri vseh treh veletrgovcih, to je pri Salus, Kemofarmacija in Farmadent. Z dnem 1. 1. 2023 pa so prenehale nabavljati zdravila pri Farmadentu tudi Dolenjske lekarne, ki so predstavljale drugega najpomembnejšega kupca. Kot razlog je navedeno, da Farmadent razpolaga z zelo omejeno količino in asortimajem zdravil.

IV. ZAKLJUČEK

327. Agencija je glede na vse navedeno ugotovila, da koncentracija na trgu veleprodaje zdravil za uporabo v veterinarski medicini, trgu veleprodaje medicinskih pripomočkov, trgu veleprodaje ostalih izdelkov in trgu veleprodaje zdravil za uporabo v humani medicini bolnišnicam zaradi nizkih prirastov tržnih deležev ne vzbuja sumov glede učinkovite konkurence. Na trgu veleprodaje zdravil lekarnam pa je Agencija ugotovila, da podjetje Farmadent izgublja dobavitelje zdravil in je prisiljeno kupovati zdravila po manj ugodnih pogojih pri svojih konkurentih, na drugi strani pa je v zadnjem letu (še posebno v letu 2023) izgubilo številne lekarne kot glavne kupce zdravil. V bližnji prihodnosti je umik podjetja Farmadent s trga veleprodaje zdravil zelo verjeten. Prav tako ne obstaja drug scenarij, ki bi bil manj škodljiv za konkurenco na trgu veleprodaje zdravil lekarnam. Lekarne so se večinoma odločile za poslovanja z dvema in ne več dobavitelji, zato tudi ni realistično pričakovati, da bi na trg s prevzemom podjetja Farmadent vstopilo povsem novo podjetje. Ker so izpolnjeni vsi trije pogoji za utemeljitev propadajočega podjetja in ker je izpolnjena osnovna zahteva za uveljavljanje tega argumenta, tj. da za poslabšanje strukture konkurence, ki sledi združitvi, ni mogoče reči, da jo je povzročila združitev, je Agencija razglasila koncentracijo, ki je sicer problematična z vidika konkurence na trgu veleprodaje zdravil lekarnam, za skladno s pravili konkurence in izjavila, da ji ne bo nasprotovala.

³⁷³ Podjetje Farmadent je navedlo, da so mu pogodbe odpovedale naslednje zasebne lekarne: Lekarna Europark, Lekarna Anita Selnica in Lekarna Savski otok. Dokument št. 3061-3/2023-81, odgovor na vpr. 3.

³⁷⁴ V letu 2021 je EBIT Skupine Farmadent znašal -432.173 EUR, v letu 2022 pa -74.757 EUR. EBIT marža v letu 2021 je znašala -0,47 %, v letu 2022 pa -0,09 %. Vir: konsolidirano letno poročilo Skupine Farmadent, str. 29.

³⁷⁵ Čisti poslovni izid Skupine Farmadent je v letu 2021 znašal -464.546 EUR, v letu 2022 pa -215.106 EUR.

³⁷⁶ Skupine Farmadent je v letu 2021 zaposlovala 83 zaposlenih, v letu 2022 pa 77.

³⁷⁷ Poslovni izid iz financiranja Skupine Farmadent je v letu 2021 znašal -17.978 EUR, v letu 2022 pa -43.558 EUR.

³⁷⁸ Dokumenta št. 3061-3/2023-217 in št. 3061-3/2023-248.

V. ODLOČITEV O STROŠKIH POSTOPKA

328. V skladu s prvim odstavkom 118. člena Zakona o splošnem upravnem postopku³⁷⁹ 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.

VI. POUK O PRAVNEM SREDSTVU

Zoper to odločbo je dovoljeno vložiti tožbo pri Upravnem sodišču Republike Slovenije, Fajfarjeva 33, 1000 Ljubljana, v roku tridesetih dni od dneva vročitve odločbe. Tožba se v dveh izvodih vloži 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.

Pripravili:
Mirjana Rozman
Nina Maček

Andrej Matvoz
Predsednik senata

Vročiti:

- SALUS, Veletrgovina, d.o.o., Litostrojska cesta 46a, 1000 Ljubljana, po pooblaščenju: Odvetniška družba Brežan, o.p., d.o.o., Tomšičeva 3, 1000 Ljubljana - **osebno po ZUP**.

³⁷⁹ Uradni list RS, št. 24/06-UPB2, 105/06-ZUS-1, 126/07, 65/08, 47/09 Odl.US: U-I-54/06-32 (48/09 popr.), 8/10 in 82/13.

VII. KAZALO VSEBINE

I.	PRIGLASITEV, POSTOPEK IN UDELEŽENCI	1
I.1	Priglasitev.....	1
I.2	Udeleženci koncentracije	2
I.3	Opis postopka	3
II.	PODREJENOST ZPOmK-2	4
II.1	Koncentracija.....	4
II.2	Preseganje pragov po prvem odstavku 66. člena ZPOmK-2.....	5
II.3	Pristojnost Agencije	5
III.	SKLADNOST S PRAVILI KONKURENCE	6
III.1	Upoštevni proizvodni oz. storitveni ter geografski trg	6
III.1.1	Trg veleprodaje zdravil za uporabo v veterinarski medicini	7
III.1.2	Trg veleprodaje medicinskih pripomočkov	8
III.1.3	Trg veleprodaje ostalih izdelkov	9
III.1.4	Veleprodaja zdravil za uporabo v humani medicini.....	10
III.1.4.1	Zdravila	10
III.1.4.1.1	Oblikovanje cen zdravil, ki se financirajo iz javnih sredstev	12
III.1.4.1.2	Oblikovanje cen zdravil brez recepta in katerih cena ni določena	14
III.1.4.2	Promet z zdravili na debelo	15
III.1.4.3	Trg veleprodaje zdravil za uporabo v humani medicini bolnišnicam	17
III.1.4.4	Trg veleprodaje zdravil za uporabo v humani medicini lekarnam	18
III.1.4.4.1	Veleprodaja zdravil na recept.....	19
III.1.4.4.2	Veleprodaja zdravil brez recepta	20
III.1.4.5	Geografski obseg trgov veleprodaje zdravil za uporabo v humani medicini	21
III.2	Presoja koncentracije	21
III.2.1	Presoja na trgu veleprodaje zdravil za uporabo v veterinarski medicini	22
III.2.2	Presoja na trgu medicinskih pripomočkov.....	23
III.2.3	Presoja na trgu ostalih izdelkov.....	25
III.2.4	Presoja na trgih veleprodaje zdravil za uporabo v humani medicini	30
III.2.4.2	Vrednosti in deleži nabav pri veleprodaji zdravil v humani medicini.....	34
III.2.4.3	Presoja na trgu veleprodaje zdravil bolnišnicam	36
III.2.4.4	Presoja na trgu veleprodaje zdravil lekarnam	38
III.2.4.4.1	Tržni deleži in HHI na trgu veleprodaje zdravil lekarnam	38
III.2.4.4.1.1	Tržni deleži in HHI na segmentu veleprodaje zdravil lekarnam na recept ..	41
III.2.4.4.1.2	Tržni deleži in HHI na segmentu veleprodaje zdravil lekarnam brez recepta	42
III.2.4.4.2	Javno naročanje s strani lekarn	43
III.2.4.4.3	Enostranski protikonkurenčni učinki na trgih veleprodaje zdravil lekarnam	50
III.2.4.4.3.1	Podjetja, ki se združujejo, imajo velike tržne deleže	50
III.2.4.4.3.2	Podjetja, ki se združujejo, so bližnji konkurenti	51
III.2.4.4.3.3	Omejena možnost lekarn za zamenjavo dobavitelja	55
III.2.4.4.3.4	Odprava pomembnega konkurenčnega pritiska	55
III.2.4.4.3.5	Konkurenčni pritisk od preostalih konkurentov na trgu	57
III.2.4.4.3.6	Visoke ovire za vstop na trg in širitev	58
III.2.4.4.3.7	Odsotnost izravnalne kupne moči lekarn	60
III.2.4.4.3.8	Sklepno o enostranskih učinkih	62
III.2.4.4.4	Koordinirani učinki na trgih veleprodaje zdravil lekarnam.....	62
III.2.4.4.4.1	Doseganje pogojev usklajevanja	64
III.2.4.4.4.2	Spremljanje odstopanj	65
III.2.4.4.4.3	Odvračilni mehanizmi	66
III.2.4.4.4.4	Odzivi zunanjih podjetij.....	67
III.2.4.4.4.5	Sklepno o koordiniranih učinkih	67
III.2.4.4.5	Analiza	67
III.2.4.4.5.1	Navedbe v študiji	67
III.2.4.4.5.2	Ugotovitve Agencije glede navedb v Analizi	70
III.2.4.5	Utemeljitev propadajočega podjetja	73

III.2.4.5.1	Izrinjenje podjetja Farmadent s trga v bližnji prihodnosti	73
III.2.4.5.2	Neobstoj manj protikonkurenčne možnosti nakupa od priglašene združitve	77
III.2.4.5.2.1	Nakup s strani podjetja LL Grosist	77
III.2.4.5.2.2	Preoblikovanje v »in-house« veletrgovca.....	78
III.2.4.5.3	Sredstva propadajočega podjetja bi neizogibno zapustila trg.....	79
IV.	ZAKLJUČEK	82
V.	ODLOČITEV O STROŠKIH POSTOPKA	83
VI.	POUK O PRAVNEM SREDSTVU	83
VII.	KAZALO VSEBINE	84

