



RIKSREVISIONEN

RiR 2010:19

Förberedelsearbetet i apoteksreformen

ISBN 978 91 7086 229 8

RiR 2010:19

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2010

Till regeringen
Socialdepartementet

Datum: 2010-10-13
Dnr: 2008-1293

Förberedelsearbetet i apoteksreformen

Riksrevisionen har granskat förberedelsearbetet i apoteksreformen. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Regeringskansliet, Apoteket Omstrukturering AB, Apotekens Service AB, Apoteket AB, Läkemedelsverket, Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket och Socialstyrelsen har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till rapport.

Rapporten överlämnas till regeringen i enlighet med 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen. Riksrevisionen kommer att följa upp granskningen.

Riksrevisor *Claes Norgren* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Monica Rupprecht Hjort* har varit föredragande. Granskningsenhetschef *Gina Funnemark*, revisionsdirektör *Cristina Eriksson* och revisor *Mathilda Fält Zaar* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Claes Norgren

Monica Rupprecht Hjort

För kännedom:

Socialdepartementet
Apoteket Omstrukturering AB
Apotekens Service AB
Apoteket AB
Läkemedelsverket
Tandvårds- och
läkemedelsförmånsverket
Socialstyrelsen

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning	11
1.1 Granskningens motiv	12
1.2 Avgränsningar	14
1.3 Bedömningskriterier och metod	16
1.4 Disposition	19
2 Konkurrensutsättning av marknader och bakgrunden till apoteksreformen	21
2.1 Faktorer att ta ställning till inför en omreglering	22
2.2 Regleringsrisker värda att beakta vid omregleringar av marknader	23
2.3 Bakgrund till apoteksreformen	24
2.4 Aktörer och ansvar i apoteksreformen	24
2.5 Allmänt om upplägget av reformen	26
2.6 Allmänt om tillträdet till marknaden	27
3 Genomförandeorganisation	29
3.1 Hur bör förutsättningarna utformas för en ändamålsenlig genomförandeorganisation?	29
3.2 Val av genomförandeorganisation och dess mål och uppdrag i praktiken	31
3.3 Sammanfattande iakttagelser och slutsatser	35
4 Sektorsspecifik temporär reglering för att underlätta uppkomsten av konkurrens	37
4.1 Hur får man transparenta och lika marknadsförutsättningar?	37
4.2 Marknadsförutsättningarna i praktiken	38
4.3 Sammanfattande iakttagelser och slutsatser	43
5 Styrning av Apoteket AB	45
5.1 Hur bör Apoteket AB styras under reformperioden?	45
5.2 Styrningen av Apoteket AB i praktiken	47
5.3 Sammanfattande iakttagelser och slutsatser	57
6 Avskiljning och prissättning av strategisk IT-infrastruktur	59
6.1 Hur bör IT-infrastrukturen avskiljas och prissättas?	59
6.2 Avskiljning och prissättning av infrastruktur i praktiken	60
6.3 Sammanfattade iakttagelser och slutsatser	63
7 Organisation för strategisk IT-infrastruktur	65
7.1 Hur bör organisationen för IT-infrastrukturen ordnas?	65
7.2 En organisation för strategisk IT-infrastruktur i praktiken	66
7.3 Sammanfattande iakttagelser och slutsatser	69

forts.

8	Reglering av apotekens handelsmarginal	71
8.1	Hur bör handelsmarginalen regleras?	71
8.2	Dagens ersättningsmodell för handelsmarginalen	73
8.3	Sammanfattande iakttagelser och slutsatser	81
9	Apotekstäckning i glesbygd	83
9.1	Hur bör apotekstäckningen i glesbygd lösas?	83
9.2	Apotekstäckning i glesbygd i praktiken	84
9.3	Sammanfattande iakttagelser och slutsatser	87
10	Organisation för tillståndsgivning och tillsyn	89
10.1	Hur bör tillståndsgivningen och tillsynen organiseras?	89
10.2	Tillståndsgivning och tillsyn i praktiken	90
10.3	Sammanfattande iakttagelser och slutsatser	94
11	Uppgifter för en utvärdering av reformen	95
11.1	Vilka initiala förutsättningar behövs för att möjliggöra en utvärdering?	95
11.2	Förutsättningar för en utvärdering i praktiken	96
11.3	Sammanfattande iakttagelser och slutsatser	99
12	Slutsatser och rekommendationer	101
12.1	Riksrevisionens slutsatser	102
12.2	Riksrevisionens rekommendationer	107
	Källförteckning	109
	Bilaga 1 Två modeller som kan vara förebilder vid utformning av handelsmarginalen	119
	Bilaga 2 Två alternativa modeller för apotekstäckning i glesbygd	125
	Bilaga 3 Apoteket Omstrukturering AB:s mål och uppdrag	127
	Bilaga 4 Successivt beslutade förändringar med betydelse för marknadsförutsättningarna under 2009 uppdelat per beslutsorgan	131

Sammanfattning

Den svenska apoteksmarknaden har genomgått en omfattande förändring till följd av att marknaden den 1 juli 2009 omreglerades. Riksdagens mål med omregleringen var att ge konsumenterna ökad tillgänglighet till läkemedel, bättre service och ett större tjänsteutbud samt låga läkemedelskostnader till nytta för konsumenten och det offentliga. Omregleringen skulle genomföras så att såväl stora som små aktörer skulle ha intresse av och möjlighet att etablera sig och verka långsiktigt på den svenska apoteksmarknaden.

Målen med reformen skulle uppnås genom att utsätta Apoteket AB för konkurrens och skapa en apoteksmarknad. För att underlätta för andra aktörer att tillträda den nya apoteksmarknaden har delar av Apoteket AB sålts av och ett statligt småföretagsbolag bildats.

Redan under hösten 2010 kan vissa initiala resultat avläsas på marknaden i form av ett ökat antal nyetablerade apotek. Riksrevisionen har dock inriktat sin granskning på regeringens förberedande reformarbete. Aktörer som berörs av granskningen är regeringen, Apoteket Omstrukturering AB (OAB), Apotekens Service AB, Apoteket AB, Läkemedelsverket, Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket (TLV) och Socialstyrelsen.

Syftet med granskningen är att analysera om regeringens, berörda myndigheters och bolags förberedelsearbete och genomförande i den intensiva omregleringsperioden för apoteksreformen har skapat goda förutsättningar för att uppfylla målen med apoteksreformen.

Iakttagelser och slutsatser

Riksrevisionen anser att delar av det förberedande reformarbetet har skötts ändamålsenligt. Regeringen har i stora delar genomfört ett omfattande utredningsarbete och identifierade exempelvis tidigt att nödvändig IT-infrastruktur skulle avskiljas från Apoteket AB och göras tillgänglig för samtliga aktörer på marknaden. Regeringen har vidare minskat Apoteket AB:s marknadsmakt för att möjliggöra konkurrens på marknaden och prioriterade att läkemedelsförsörjningen och säkerheten skulle garanteras under omstruktureringen.

Samtidigt har Riksrevisionens granskning visat att det finns brister i viktiga delar av förberedelsearbetet som riskerar att försvåra uppkomsten av en apoteksmarknad och därmed reformens måluppfyllelse. Regeringens organisering och arbetssätt i förberedelserna har också i vissa delar motverkat en effektiv användning av statens resurser.

Riksrevisionen har förståelse för att tiden för genomförandet av apoteksreformen var knapp. Det är samtidigt viktigt att beslut är fattade på ett väl underbyggt underlag då det är kostsamt att justera och göra om i efterhand. Regeringen har dragit lärdom av tidigare omregleringar, särskilt med betoning på vissa ekonomiska aspekter i genomförandet. Riksrevisionen saknar dock följande i sin granskning:

- En dokumenterad analys av vilka rättsliga frågor som övervägts och beretts inför valet av genomförandeorganisation och reformens totala upplägg. Även aspekter såsom rättssäkra, stabila och förutsägbara regler påverkar hur väl en marknad fungerar.
- En förutsättningslös analys av regleringen av apotekens handelsmarginal. Den reglering som valdes utgår i stort från hur handelsmarginalen reglerades före reformen. På en konkurrensutsatt marknad riskerar denna reglering att leda till antingen höga kostnader för skattebetalarna eller låg grad av måluppfyllelse.

Riksrevisionen har utifrån granskningens syfte besvarat två revisionsfrågor.

Revisionsfråga 1: Har regeringen och ansvariga bolag och myndigheter skapat goda förutsättningar för en apoteksmarknad i enlighet med riksdagens beslut?

Enligt Riksrevisionens sammanfattande bedömning har det funnits brister i regeringens utformning av viktiga delar av förberedelsearbetet. Detta riskerar att försvåra uppkomsten av en fungerande apoteksmarknad i enlighet med reformens mål. Riksrevisionen gör följande bedömning:

- Valet av organisationsform bereddes inte tillräckligt liksom inte heller behovet av särskild reglering i vissa avseenden.
- Olika och föränderliga villkor kom att prägla omstruktureringsprocessen eftersom marknadsförutsättningarna för apoteksaktörerna inte tydliggjordes för marknadsaktörerna på förhand.
- Det långsiktiga ansvaret för Apoteket AB:s utveckling beaktades inte tillräckligt. Apoteket AB förhindrades till exempel att effektivisera sin verksamhet genom att vissa standstill-bestämmelser gällande bolagets affärsförhållanden inte upphörde i *tid*. Detta trots att de stora köparna av apotek tillträtt marknaden i början på 2010 och bolaget därmed inte längre hade en dominerande ställning.

- Prissättningsprincipen för Apotekets övergångslösning ATS har inte varit konkurrensneutral mellan stora och små fristående företag. I prissättningen av den strategiska infrastrukturen har däremot en konkurrensneutral prissättningsprincip tillämpats mellan olika företagsstorlekar och gynnar därmed en mångfald på marknaden.
- Apotekens Service AB:s uppgifter har inte tillräckligt tydliggjorts i lag. Bolaget har inte heller getts några skyldigheter att uppfylla allmänna förvaltningsrättsliga regler, trots att bolagets uppgifter i vissa delar bär drag av myndighetsutövning.
- Den tillämpade lönsamhetsmodellen för att reglera apotekens handelsmarginal är inte utformad på ett för samhället ändamålsenligt och effektivt sätt.
- Den nuvarande modellen för apoteksservice i glesbygd skapar inte förutsägbarhet på lång sikt.

Revisionsfråga 2: Har regeringen och Apoteket Omstrukturering AB skapat goda förutsättningar för en effektiv organisering och arbetsprocess under omregleringen?

Enligt Riksrevisionens sammanfattande bedömning riskerar en effektiv användning av statens resurser att ha motverkats i några av reformens undersökta delar genom den organisering och det arbetssätt som regeringen har tillämpat. Riksrevisionen gör följande bedömning:

- Uppgifter inom tillståndsgivning och tillsyn hos olika myndigheter och bolag är, i viss mån, överlappande och ömsesidigt beroende av varandra med risk för gränsdragningsproblem. Detta kan leda till onödigt höga kostnader för staten samtidigt som reglerna blir svåra för marknadsaktörerna att förutse och följa.
- Det saknas uppdrag från regeringen att samla in initiala data om marknaden före reformens genomförande. Denna reform kommer därför inte att kunna utvärderas i alla delar.

Riksrevisionens rekommendationer

Rekommendationer till regeringen

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer mot bakgrund av de iakttagelser och slutsatser som gjorts i granskningen.

- Regeringen bör omgående säkerställa att TLV förtydligar och offentliggör vilka principer för lönsamhet som används vid fastställande av handelsmarginalen och hur marginalen ska justeras i framtiden.

- Regeringen bör dessutom säkerställa att en genomgripande analys av apotekens handelsmarginal genomförs så att tillgängligheten varken blir för hög eller för låg i förhållande till konsumentnyttan. I det sammanhanget bör även behovet och utformningen av en förutsägbar och kostnadseffektiv lösning för apotekstäckningen i glesbygd analyseras.
- Regeringen bör klargöra och reglera Apotekens Service AB:s tillstånds- och tillsynsuppgifter.
- Regeringen bör se till att förutsättningarna för att skapa en effektivare organisation för tillståndsgivning och tillsyn utreds.
- Regeringen bör se över de särskilda begränsningarna i ägardirektivet som hindrar Apoteket AB att effektivisera sin verksamhet.
- Regeringen bör snarast ta ställning till om verksamheten i Apodos och Apoteket Farmaci AB ska avyttras från Apoteket AB så att företaget och övriga aktörer kan planera för framtida strategiska åtgärder inom verksamhetsområdena.

1 Inledning

Den svenska apoteksmarknaden har genomgått en omfattande förändring till följd av att marknaden den 1 juli 2009 omreglerades. Lika stor som omställningen var 1971, då apoteksmarknaden omvandlades till ett statligt monopol, har apoteksreformen och privatiseringen av apotek varit i dag. Regeringens intention med apoteksreformen var att öppna marknaden för konkurrens så att målen om fler apotek, längre öppettider, kortare köer och förbättrad service skulle kunna nås.

Före reformen fanns cirka 880¹ öppenvårdsapotek, vilket innebar att varje apotek hade att försörja i genomsnitt 10 000 invånare. Apoteket AB:s verksamhet styrdes genom verksamhetsavtal med staten och ägardirektiv från staten. Dessa har till exempel reglerat att Apoteket ska ha ett rikstäckande system för landets läkemedelsförsörjning genom lokala apotek och kompletterande kundkanaler såsom apoteksombud och elektronisk handel.

I jämförelse med andra europeiska länder hade Sverige en låg apotekstäthet. Endast ett apotek i Sverige var före omregleringen öppet dygnet runt. I stället hade läkarna så kallade jourdoser vid akuta behov av läkemedel. Monopolet var genom stordriftsfördelar effektivt vad gäller den totala kostnaden för läkemedelsdistribution då marginalerna i detaljist- och grossistledet i internationell jämförelse var låga. Läkemedelspriserna i tillverkningsledet var däremot högre än genomsnittet för andra jämförbara länder. Priserna på receptbelagda läkemedel och vissa andra varor på apoteken reglerades av staten.

Omregleringen av apoteksmarknaden har inneburit att Apoteket AB:s monopol har ersatts med ett mer marknadsinriktat system där LäkeMedelsverket utfärdar tillstånd för aktörer att bedriva detaljhandel med de läkemedel och varor som tidigare omfattades av Apoteket AB:s ensamrätt. En konkurrensutsättning har skett genom att andra får möjlighet att sälja läkemedel genom att öppna nya apotek eller köpa vissa av Apoteket AB:s apotek. Handeln ska bedrivas på så kallade öppenvårdsapotek.

¹ Prop. 2008/09:145, s. 77. I OAB:s årsredovisning 2009 framgår att inklusive Apoteket shop och pågående nyetableringar var före försäljningarna till nya aktörer det totala antalet apotek på marknaden 930. Apoteket shop fick i samband med omregleringen tillstånd som öppenvårdsapotek.

Staten kommer även fortsättningsvis att reglera priserna på receptbelagda läkemedel, och det får inte förekomma reklam till allmänheten för dessa läkemedel. Det ställs krav på utbildad personal i apoteken, och alla apotek ska ha en gemensam symbol.

1.1 Granskningens motiv

Beslutet att omreglera apoteksmarknaden fattades av riksdagen den 27 april 2009 i enlighet med regeringens reformförslag.² Beslutet uttrycks i utskottsbetänkande 2008/09:SoU21 (rskr. 2008/09:109). Detta beslut har varit en utgångspunkt i granskningen. Målen med reformen är

- ökad tillgänglighet till läkemedel
- bättre service
- bättre tjänsteutbud
- låga läkemedelskostnader till nytta för konsumenten och det offentliga
- förbättrad läkemedelsanvändning
- minst samma krav på kompetens och säkerhet i läkemedelsförsörjningen som präglar dagens handel med läkemedel
- goda förutsättningar för mångfald där både små och stora aktörer etablerar sig och verkar på likvärdiga villkor; förutsättningar som nämns är låga inträdeshinder, liten administrativ börda för företagen, stabila rättssäkra regler och konkurrens på lika villkor.

En lyckosam och effektiv marknadsreform som i slutändan ska resultera i en väl fungerande marknad kräver förberedande insatser. Förberedelser inför omregleringar är ett omfattande och resurskrävande arbete där utformningen av insatserna noga måste planeras, ordnas och tidsättas. Kunskaper om utformningen av förberedelsearbetet måste hämtas från tidigare omregleringar i den mån de finns. Erfarenheter från tidigare marknadsreformer är att det har gått trögt och varit problematiskt att få till stånd en fungerande konkurrens.

Motivet till granskningen är att apoteksomregleringen är en betydande reform som berör samhällets medborgare och har stor ekonomisk betydelse för staten. En granskning av apoteksomregleringen i ett tidigt skede kan innebära att eventuella problem upptäcks och kan ändras så att målen med reformen kan uppfyllas i högre grad. Riksrevisionen inledde i maj 2009 en studie som identifierade vissa väsentliga delar i reformens förberedelsearbete som är avgörande för hur väl reformens mål nås. Dessa delar har kommit att utgöra granskningens undersökta riskområden.

² Reformförslaget presenteras i proposition 2008/09:145 *Omreglering av apoteksmarknaden*.

Granskningen avgränsas till reformens förberedelsearbete och genomförande i den intensiva omregleringsperioden fram till att Apoteket Omstrukturering AB (OAB) avvecklades den 29 april 2010 och ägandet av Apoteket AB åter övergick till Socialdepartementet.

De aktörer som granskats är regeringen, OAB, Apotekens Service AB, Apoteket AB, Läkemedelsverket, Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket (TLV) och Socialstyrelsen. I viss mån har även Konsumentverket och Konkurrensverket samt Tillväxtanalys (Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser) berörts.

För att få en förståelse för de åtgärder i förberedelsearbetet som Riksrevisionen har identifierat som viktiga att granska exemplifieras i det följande betydelsefulla områden i en marknadsreform och särskilt i apoteksreformen. De viktigaste medlen för att uppnå målen har för regeringen varit att avveckla Apotekets ensamrätt att bedriva apoteksverksamhet, sälja av en del av Apotekets verksamhet och konkurrensutsätta bolaget. Generellt är det när staten på detta sätt skapar en marknad viktigt att ge långsiktiga och tydliga regler för marknadens aktörer, både för det egna statliga bolaget som har inträtt i en ny roll och för de nya tillträdande marknadsaktörerna. Nya regler ska ge förutsättningar för ett effektivare resursutnyttjande i samhället och i möjligaste mån hindra att det statliga monopolet ersätts av en marknadsstruktur som motverkar en eftersträvd samhälls- och konsumentnytta.

Statens roll i detta sammanhang blir att införa tydliga regler som leder till stabila, långsiktiga och rättssäkra villkor som är nödvändiga för att åstadkomma en väl fungerande konkurrens på en nyöppnad marknad. På många omreglerade marknader har det därför införts övergångsregler som ska gälla i det inledande skedet av omregleringen och som utgör ett komplement till konkurrenslagens efterhandskontroll. Vidare är det viktigt att se till att alla marknadsaktörer får samma villkor att verka på marknaden, vilket innebär att vissa flaskhalsar, exempelvis nödvändig infrastruktur, ska tillgängliggöras alla aktörer på marknaden på lika och icke-diskriminerande villkor. När marknaden får en mångfald av aktörer efter omregleringen blir det också betydelsefullt att övervakningen och tillsynen över marknadsaktörerna är ändamålsenlig och effektiv. Statens organisation av tillståndsgivning och tillsyn behöver ses över, och uppgifternas innehåll behöver ändra inriktning i förhållande till hur verksamheten bedrevs under monopolets tid.

1.1.1 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att analysera om regeringens förberedelsearbete och genomförande i den intensiva omregleringsperioden för apoteksreformen har skapat bra förutsättningar för att uppfylla målen med apoteksreformen.

Följande revisionsfrågor har ställts i granskningen:

1. *Har regeringen och ansvariga bolag och myndigheter skapat goda förutsättningar för en apoteksmarknad i enlighet med riksdagens beslut?*
2. *Har regeringen och Apoteket Omstrukturering AB skapat goda förutsättningar för en effektiv organisering och arbetsprocess under omregleringen?*

Revisionsfrågorna har varit inriktade mot att granska om utformningen av regeringens insatser kommer att leda till att målen för apoteksreformen uppfylls. Den första revisionsfrågan har granskat utformningen av vissa statliga insatser för att få till stånd en apoteksmarknad till nytta för konsumenten och det offentliga. Den andra revisionsfrågan har varit inriktad på organisationen av och arbetsprocessen i apoteksreformen, det vill säga om resurshushållningen har varit god i förberedelsearbetet. Följande riskområden har ingått i granskningen och utgör kapitelrubriker:

- *genomförandeorganisation*
- *sektorsspecifik temporär reglering för att underlätta uppkomsten av konkurrens*
- *styrning av Apoteket AB*
- *avskiljning och prissättning av strategisk IT-infrastruktur*
- *organisation för infrastrukturtjänster*
- *reglering av apotekens handelsmarginal*
- *apotekstäckning i glesbygd*
- *organisation för tillståndsgivning och tillsyn*
- *uppgifter för en utvärdering av reformen.*

1.2 Avgränsningar

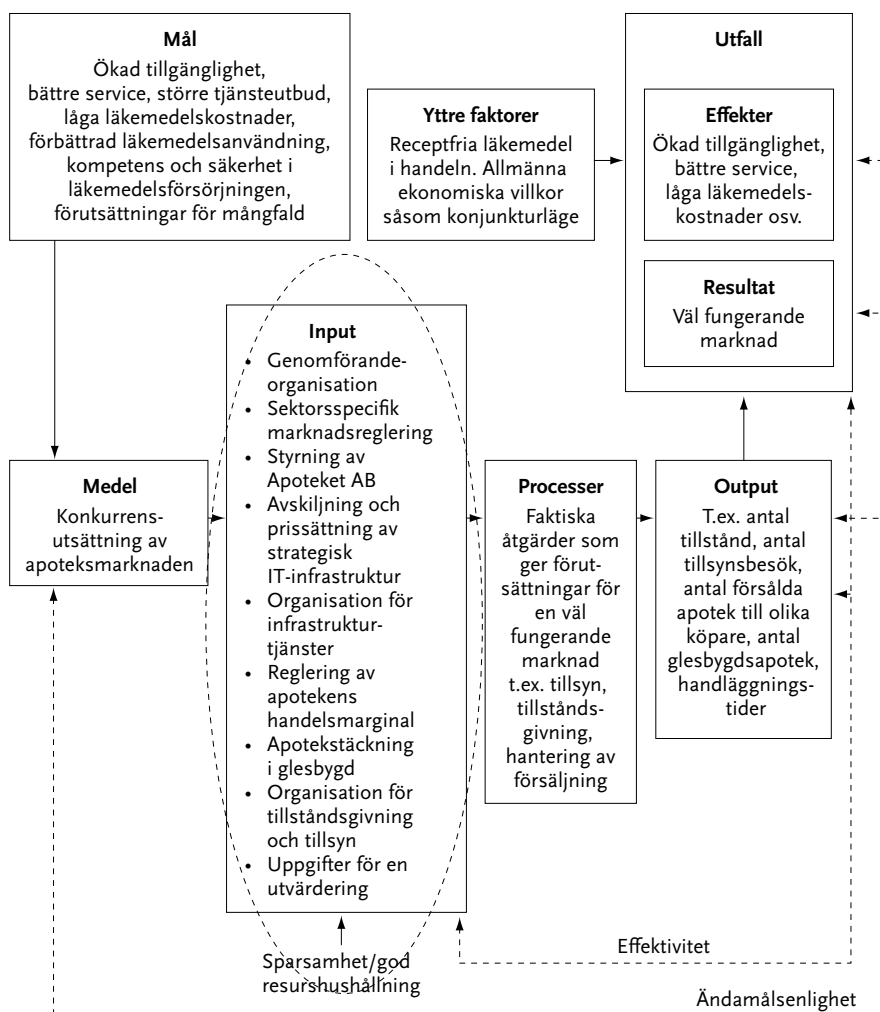
Apoteksreformen har skett stegvis, och genomförandet av den kan beskrivas i fyra etapper.

Figur 1. Apoteksreformens fyra steg



Granskningen har omfattat den del av reformen som avser omregleringen av apoteksverksamhet, det vill säga i huvudsak läkemedel i öppenvårdsapotek. Alla delar i det tredje steget i reformen har emellertid inte granskats utan endast några utvalda områden i förberedelsearbetet som utifrån tidigare erfarenhet från andra marknadsreformer är förknippade med vissa risker.

Figur 2. Apoteksreformens mål, medel, insatser, processer, omvärldsfaktorer, prestationer och utfall uppdelat på resultat och effekter.³



³ Inspiration till modellen har varit Europeiska revisionsrättens *Handbok för effektivitetsrevision*.

I granskningen har förberedelsearbetet i apoteksreformen analyserats liksom det inledande arbetet under omregleringsperioden. I granskningen har inte ingått att bedöma effekterna av reformen. Reformens effekter, och försäljningen av apotek är dock områden som Riksrevisionen överväger att granska i ett senare skede.

Granskningen har gjorts utifrån hypotesen att tidiga brister i en verkställighetskedja påverkar reformens resultat och effekter. Figur 2 illustrerar verkställighetskedjans olika steg, till exempel hur utformningen av insatsen påverkar en reforms resultat och i slutet dess effekter, det vill säga ett orsakssamband. Figuren beskriver olika delar i en reform och vilka delar som potentiellt går att granska. Det inringade området, input, omfattar de delar som har granskats i den här rapporten, alltså ändamålsenligheten och effektiviteten i de valda åtgärderna för att nå resultatet en väl fungerande marknad. Vidare har granskats *hur* förberedelsearbetet har skötts och om det omfattar en god hushållning med statens medel.

I granskningen har det inte gått att bedöma huruvida de totala kostnaderna för omregleringen har varit höga eftersom det är svårt att identifiera vilka kostnader i arbetet som är orimligt höga i förhållande till ett normalläge. Varje omreglering är i stora delar unik, vilket försvårar en direkt jämförelse av kostnader mellan olika omregleringar. Försäljningen av apotek, som var en del av omregleringen, var också unik i förhållande till tidigare försäljningar av statliga bolag, där en avvikande faktor bland annat har varit att försäljningsorganisationen även arbetat med andra syften än själva försäljningen.

Vidare kan kostnaderna för apoteksomregleringen hänföras till en rad olika myndigheter och bolag. Därtill har det varit svårt att särskilja vad som är kostnader på grund av omregleringen och vad som är ordinarie kostnader för verksamheten hos olika myndigheter och bolag. Arbetet med omregleringen är inte heller helt avslutat, vilket innebär att någon slutgiltig summa för omregleringen inte går att få fram.

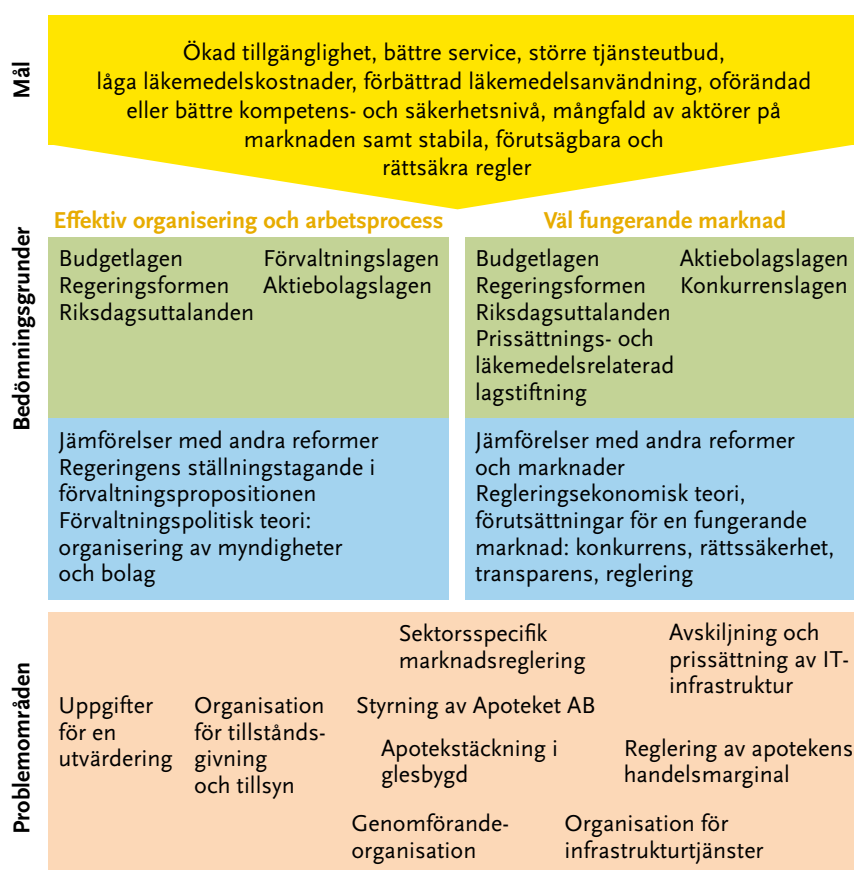
1.3 Bedömningskriterier och metod

Regeringens förberedelsearbete har syftat till att skapa en apoteksmarknad som uppfyller reformens mål. De bedömningskriterier som Riksrevisionen tagit fram har varit en operationalisering av tillämpbar lagstiftning och riksdagsbeslut mot vilka de statliga insatserna har jämförts. De riksdagsbeslut som har använts är framför allt beslut som fattats i samband med riksdagens beredning av propositionerna *Bildande av moderbolag för Apoteket AB samt vissa omstruktureringsåtgärder* och *Omreglering av apoteksmarknaden*.

Riksdagen har behandlat omregleringspropositionen men har inte i alla avseenden uttalat sig specifikt om reformens genomförande. Riksdagen har inte heller uttalat sig specifikt om statens förvaltning och styrning av statliga myndigheter och bolag. Riksrevisionen har därför i vissa fall låtit regeringens egna uttalanden och intentioner ligga till grund för bedömningen.

För varje identifierat riskområde finns ett eller flera bedömningskriterier. Vidare har Riksrevisionen anlitat forskare⁴ med nationalekonomisk och juridisk bakgrund som bland annat utifrån vedertagen teori och egen forskning utarbetat vissa regleringsekonomiska och förvaltningsrättsliga bedömningskriterier mot vilka den statliga insatsen har värderats. En kvalitetssäkring har genomförts av professorer⁵ i offentlig rätt respektive svensk och internationell handelsrätt.

Figur 3. Struktur för bedömningskriterier



⁴ Lars Henriksson, docent i handelsrätt med konkurrensrätt som specialområde, Handelshögskolan i Stockholm, Mats Bergman, professor i nationalekonomi med reglerings- och konkurrensökonomi som specialområde, Södertörns högskola och Johan Stennek, professor i nationalekonomi med reglerings- och konkurrensökonomi som specialområde, Göteborgs universitet.

⁵ Wiweka Warning-Nerep, professor i offentlig rätt, Stockholms universitet, Erik Nerep, professor i svensk och internationell handelsrätt, Handelshögskolan i Stockholm.

Målen med reformen är en utgångspunkt för granskningen, såsom bilden illustrerar. Specifika bedömningsgrunder för att besvara båda revisionsfrågorna uttrycks i lagen (1996:1059) om statsbudgeten (budgetlagen), aktiebolagslagen (2005:551), regeringsformen (RF), konkurrenslagen (2008:579), prissättnings- och läkemedelsrelaterad lagstiftning, exempelvis lagen (2002:160) om läkemedelsförmåner m.m. samt specifika riksdagsuttalanden i samband med behandlingen av proposition 2008/09:145 *Omreglering av apoteksmarknaden* (bet. 2008/09:SoU21, rskr. 2008/09:109).

Av betydelse för revisionsfrågorna anges i budgetlagens bestämmelser krav på att hög effektivitet ska eftersträvas och god hushållning ska iakttas i statlig verksamhet. Aktiebolagslagens bestämmelser reglerar bland annat aktiebolags vinstsyfte och eventuella tillkommande uppdrag. Konkurrenslagens regler undanröjer och motverkar hinder för en effektiv fungerande konkurrens. I läkemedelsförmånslagen anges att läkemedel ska vara kostnadseffektiva. Kompletterande normer har även varit tidigare genomförda marknadsreformer och OECD:s riktlinjer om bildande av ett nytt statligt organ i samband med omregleringar av marknader.

En fråga som har berörts i granskningen, och som till stor del ingått i reformarbetet, har varit beredningen. Kravet på beredning har stöd i regeringsformen och förvaltningslagen. Dessa har i granskningen använts som en normerande utgångspunkt. Ärenden ska bli så beredda som deras beskaffenhet kräver. I beredningen ska bland annat ingå att införskaffa behövliga upplysningar och yttranden.⁶

En mer detaljerad beskrivning av bedömningsgrunderna ges i inledningen av respektive kapitel.

Granskningens empiri har byggts på intervjuer, i flera fall ett flertal, med de granskade organisationerna och intervjuer med representanter i deras omvärld, bland annat myndigheter med uppföljnings- och utvärderingsuppdrag på apoteksmarknaden, fackförbund samt nya konkurrenter till Apoteket AB.⁷ Ett betydande underlag till granskningen har även utgjorts av studier av dokument från de granskade organisationerna.

⁶ 7 kap. 2 § RF och Ds 1998:39 *Gula boken – Handläggningen av ärenden i Regeringskansliet*. Enligt *Gula boken* har dessa riktlinjer stöd i regeringsformen och förvaltningslagen som anger att beredningskravet för regeringsärenden följer av 7 kap. 2 § RF. Att ett departement ska se till att regeringskansliärendena blir så beredda som deras beskaffenhet kräver följer av allmänna förvaltningsrättsliga principer.

⁷ En lista över intervjuade personer finns i bilagan.

1.4 Disposition

I kapitel två beskrivs konkurrensutsättning av marknader generellt och bakgrunden till apoteksreformen, vilka aktörer som har involverats och mer allmänt om reformupplägget. Kapitel tre till och med elva är iakttagelsekapitel där respektive riskområde har behandlats separat. Varje kapitel inleds med en beskrivning av vilka bedömningsgrunder som har tillämpats för respektive problemområde. Därefter följer Riksrevisionens iakttagelser på området, och kapitlet avslutas med en sammanfattning i punktform av de iakttagelser och slutsatser som gjorts. I kapitel tolv redogörs för Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer.

2 Konkurrensutsättning av marknader och bakgrunden till apoteksreformen

Varje omreglering av en marknad kännetecknas av särskilda egenskaper. Ofta krävs mer regler på en nyöppnad marknad än för ett statligt monopol, vilket kan förklara varför man i dag så frekvent talar om omreglering i stället för avreglering av marknader vid en konkurrensutsättning. För att omställningen från ett monopol ska leda till en väl fungerande marknad och ett effektivare resursutnyttjande i samhället införs ofta en sektorsspecifik reglering i förhand för att underlätta uppkomsten av konkurrens och effektivitet på marknaden. Denna reglering är således en *ex ante*-reglering som endast gäller en viss marknad och är ett komplement till de konkurrensregler som gäller för hela marknadsekonomin och som tillämpas *ex post* av Konkurrensverket. Enkelt uttryckt kan man säga att *ex ante*-reglerna ska förebygga att konkurrensbegränsningar uppkommer på den specifika marknaden, medan de generella *ex post*-reglerna både ska undanröja konkurrensbegränsningar och förebygga att sådana uppkommer i marknadsekonomin.

Sammanfattningsvis kan sägas att både den generella konkurrenslagen och de sektorsspecifika marknadsregleringarna syftar till att upprätthålla och främja konkurrensen på marknaden. En sektorsspecifik reglering kan även utgöra ett viktigt verktyg för att skapa konkurrens⁸ eftersom regleringen tydliggör reglerna på den specifika marknaden i förhand och ger, så långt möjligt, konkurrensneutrala förutsättningar för aktörerna att bedriva verksamhet på den omreglerade marknaden.

En övergång från ett tidigare reglerat monopol till en konkurrensutsatt marknad är en komplicerad process. Den tidigare monopolisten har oftast ett försteg i förhållande till nytillkommande konkurrenter. Monopolföretaget är svårt att utmana för nya företag eftersom det både har ett stort kundunderlag och ofta en goodwill på marknaden samt upparbetade leverantörs- och försäljningskanaler. Dessa nämnda hinder är av temporär karaktär och vanliga vid inträde på många marknader. Det finns dock andra mer svåröverbanneliga hinder som gör att marknaden inte blir möjlig

⁸ Konkurrensverkets rapport 2008:2, *Väl fungerande marknader för ett konkurrenskraftigt Sverige – om regelreformer och offentlig näringsverksamhet*, s. 30.

att utmana för nya företag om inte särskilda regler eller ingripanden i marknaden genomförs. Exempelvis kan behovet av fysisk infrastruktur eller offentliga dataregister för att kunna producera produkten eller tjänsten vara ett stort inträdeshinder eftersom kostnaden att skapa samma infrastruktur än en gång är omfattande. Som regel finns det också andra betydande skalfördelar på tidigare monopolmarknader som gör att mindre företag som etablerar sig kan få svårt att bli lika effektiva som stora företag och därmed inte lika konkurrenskraftiga. Exempelvis kan det finnas nätverksfördelar som gynnar det stora redan etablerade företaget då konsumentnyttan av produkten eller tjänsten ökar med antalet kunder hos företaget.

2.1 Faktorer att ta ställning till inför en omreglering

Hur väl omställningen från reglerat monopol till konkurrens lyckas är generellt beroende av ett flertal ekonomiska och rättsliga faktorer. Några av de faktorer som bör övervägas är följande

- Om den generella konkurrenslagstiftningen som tillämpas av Konkurrensverket och EU-kommissionen kan hantera eventuella konkurrensproblem eller om det behövs en sektorspecifik temporär eller permanent marknadsreglering för att underlätta uppkomsten av konkurrens, som komplement till de generella konkurrensreglerna.⁹
- Om monopolisten är organiserad i bolagsform eller förvaltning och vem som är huvudman till den tidigare monopolisten kan påverka möjligheterna och formerna för hur monopolisten kan styras och åläggas restriktioner.¹⁰
- Om den tidigare monopolisten har tillgång till en strategisk infrastruktur som är nödvändig för att andra aktörer ska kunna bedriva verksamhet på marknaden kan en särskild oberoende organisation behövas, som tillhandahåller infrastrukturen på icke-diskriminerande och lika villkor.¹¹
- Om det finns nätverkseffekter och om ett behov av samhandel finns, till exempel samtrafik, kan detta behöva regleras genom att den tidigare monopolisten tvingas att upplåta tillgången till "näten" för andra aktörer på icke-diskriminerande och lika villkor.¹²

⁹ Henriksson, Lars, *Rättslig analys av två områden avseende omstruktureringen av den svenska apoteksmarknaden*, 2010-03-12, konsultrapport på uppdrag av Riksrevisionen.

¹⁰ Henriksson, Lars, *Rättslig analys av två områden avseende omstruktureringen av den svenska apoteksmarknaden*, 2010-03-12, konsultrapport på uppdrag av Riksrevisionen.

¹¹ Henriksson, Lars, *Rättslig analys av två områden avseende omstruktureringen av den svenska apoteksmarknaden*, 2010-03-12, konsultrapport på uppdrag av Riksrevisionen.

¹² Henriksson, Lars, *Rättslig analys av två områden avseende omstruktureringen av den svenska apoteksmarknaden*, 2010-03-12, konsultrapport på uppdrag av Riksrevisionen.

- Om man i ett tidigt skede av marknadsreformen vill få en fungerande konkurrens mellan en mångfald av företag kan strukturella åtgärder behöva vidtas genom en avyttring av vissa av den tidigare monopolistens produktionsenheter.
- Om man vill öka konsumenternas kunskap om marknadens produkter och tjänster kan det krävas särskilda åtgärder så att deras efterfrågan verkligen kan påverka vad som produceras samt till vilket pris och vilken kvalitet det erbjuds.

Förutom att en före detta monopolmarknad kan behöva regler som ser till att förutsättningarna för en väl fungerande marknad skapas kan det också behöva inrättas en sektorsspecifik regleringsmyndighet som ska styra och övervaka att regelverket följs av marknadens aktörer. Det kan finnas en eller flera regleringsmyndigheter på en marknad. Det kan exempelvis finnas en som hanterar en sektorsspecifik marknadsreglering för att underlätta uppkomsten av konkurrens och en annan som har hand om en pris- eller lönsamhetsreglering. Dessa uppgifter kan dock sammanfalla och hanteras av samma myndighet då priset utgör en väsentlig del av marknadsvillkoren.

Det finns risker förknippade med regleringsmyndigheters kontroll och tillsyn av marknaden som gör att myndigheternas framtida uppträdande på marknaden noga måste planeras så att agerandet inte blir kontraproduktivt och motverkar regleringens vinster.

2.2 Regleringsrisker värda att beakta vid omregleringar av marknader

Enligt ekonomisk teori¹³ har den reglerande myndigheten ofta inte tillräckligt med information eller verktyg för att avgöra hur regelverket och tillsynen bör utformas för att få optimal verkan. En bristande insyn i eller kunskap om företagets villkor kan leda till ett informationsunderläge för regleringsmyndigheten. Effekten kan bli att företagets incitament att hålla nere kostnaderna försvagas. Kostnadskontrollen blir därmed för svag, vilket medför att samhällets och skattebetalarnas kostnader för de reglerade produkterna eller tjänsterna kan bli för höga.

En annan risk har att göra med företagets investeringsvilja. Om företagen genomför riskfyllda investeringar i till exempel nya enheter förväntar sig företagen en rimlig avkastning på investeringen. Om regleringsmyndigheten efter investeringen sänker företagets priser för kraftigt gynnas visserligen konsumenterna, men företagets vinster av

¹³ Ds 2002:21 *Lärobok för regelnissar – en ESO-rapport om regelhantering vid avreglering*, rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi av Mats Bergman, s.40.

investeringen minskar också, vilket på sikt leder till att företagens incitament att fortsätta investera avtar.

En tredje risk är förknippad med de anställda på regleringsmyndigheten och deras benägenhet att alliera sig med branschen. Det innebär att branschspecifika regler kan bli utformade så att de i för hög grad tillmötesgår producenternas intressen. Det kan till exempel gälla regler som försvårar importkonkurrens.

En fjärde risk berör direkta regleringskostnader och avser kostnader för reglering, övervakning och informationsinhämtning. Det kan innebära att administrationen av regleringen kräver ett stort antal anställda som kan minska omregleringens "totala vinster".

2.3 Bakgrund till apoteksreformen

Arbetet med omregleringen av apoteksmarknaden påbörjades nästan direkt efter valet 2006, närmare bestämt den 21 december 2006, när regeringen tillkallade en särskild utredare, Lars Reje. Uppdraget var att utreda och lämna förslag på åtgärder som möjliggör att andra aktörer än Apoteket AB kan bedriva detaljhandel med receptbelagda och receptfria läkemedel. Apoteksmarknadsutredningen, som utredningen senare kom att kallas, överlämnade den 8 januari 2008 huvudbetänkandet *Omreglering av apoteksmarknaden* (SOU 2008:4). Utredningen låg sedan till grund för regeringens proposition 2008/09:145 *Omreglering av apoteksmarknaden*. Det första utkastet till regeringens förslag att omreglera marknaden blev tillgängligt den 8 december 2008 i samband med att Lagrådet angav de lagändringar som behövde göras för att genomföra reformen. Propositionen publicerades i sin helhet den 19 februari 2009, och riksdagen beslutade den 27 april 2009 att marknadsreformen skulle börja gälla från och med den 1 juli 2009.¹⁴

2.4 Aktörer och ansvar i apoteksreformen

Socialdepartementet har varit ansvarigt departement för omregleringen. Under reformen har departementet haft fortsatt ansvar för de myndigheter som berörs av omregleringen och har också ansvarat för planeringen av reformen. Följande myndigheter och statliga bolag har varit involverade i genomförandet av apoteksreformen.

¹⁴ Bet. 2008/09:SoU21, rskr. 2008/09:109.

Apoteket Omstrukturering AB (OAB): Ett av staten helägt bolag som bildades 2008. OAB ledde och övervakade de processer som var nödvändiga för att omstrukturera Apoteket AB och sälja vissa apotek. OAB var under omregleringsperioden moderbolag till Apoteket AB. Bolaget var ansvarigt för att apotek skulle kunna förvärfas av såväl stora företag som små företag inklusive personalägda företag. OAB skulle också säkerställa att Apoteket AB genomförde sitt uppdrag att föra över all nödvändig IT-infrastruktur till Apotekens Service AB. Utöver detta hade OAB som övergripande mål att skapa förutsättningar för en väl fungerande konkurrens och mångfald på en omreglerad apoteksmarknad.

Apotekens Service AB: Ett av staten helägt bolag som förvaltar samhällsnyttig infrastruktur och databaser samt tillhandahåller registertjänster till alla apoteksaktörer på likvärdiga och icke-diskriminerande villkor. Bolaget ska också testa och godkänna marknadsaktörernas nya expeditionssystem. Bolaget bildades under hösten 2008.

Apoteket AB: Hade en nyckelroll i omregleringen genom att förbereda för försäljningen av 615 apotek till nya aktörer. Apoteket var med i mycket av det praktiska genomförandet av bland annat överföring av IT-infrastruktur. Därutöver tillhandahåller Apoteket AB övergångslösningar till de nya aktörerna.

Apoteksgruppen AB: Apoteksgruppen är ett nybildat statligt företag som erbjuder småföretagare att köpa apotek. Apoteksgruppen har även byggt upp en stödorganisation som underlättar driften av småföretagarapotek och för att ta till vara stordriftsfördelar.

Läkemedelsverket: Ger ut föreskrifter, ger tillstånd till nya aktörer att bedriva apoteksverksamhet och utövar tillsyn över verksamheten. Övriga uppgifter omfattar bland annat läkemedelsupplysning och framtagande av en gemensam apotekssymbol.

Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket (TLV): Ger ut föreskrifter, gör analyser och utövar tillsyn kopplad till priser på läkemedel. TLV beslutar om ett läkemedel ska subventioneras av samhället samt fastställer apotekens inköps- och försäljningspriser för receptbelagda läkemedel. Det innebär bland annat uppgiften att beräkna och följa lönsamheten för aktörerna på den nya marknaden.

Socialstyrelsen: Övervakar apotekens ledningssystem för kvalitet och patientsäkerhet vid expediering av läkemedel, legitimerar den personal på apoteken som ska ha legitimering och övervakar personalens yrkesutövning.

Konsumentverket och Konkurrensverket: Har fått ett regeringsuppdrag att följa och analysera utvecklingen på apoteksmarknaden under omregleringsperioden.

Tillväxtanalys – myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser: Har fått ett regeringsuppdrag att utvärdera prisutvecklingen på marknaden.

2.5 Allmänt om upplägget av reformen

Generellt är planeringen en förutsättning för att en reforms alla delar ska hänga ihop och att myndigheters och bolags uppdrag synkroniseras med varandra. Regeringen har också, som nämnts tidigare, angett att reformen skulle ske i en öppen, ordnad och uppföljningsbar process.

Enligt Socialdepartementet har regeringens planering av reformen främst presenterats i lagstiftning och propositioner.^{15, 16} De hållpunkter som framför allt presenterades i dessa var omregleringens ikraftträdande den 1 juli 2009 och att receptfria läkemedel i handeln skulle tillåtas från och med den 1 november 2009. I propositionen står följande:

Målsättningen är att försäljningsprocessen ska vara genomförd vid en sådan tidpunkt att köparna ges möjlighet att tillträda de aktuella apoteken i anslutning till att den nya lagstiftningen träder ikraft.

Omregleringen var den 1 juli 2010 över ett och ett halvt år försenad då den ursprungliga tidpunkten för omregleringens ikraftträdande var den 1 januari 2009. Den försäljningsprocess som avsåg småföretagarnas apotek är ännu inte helt avslutad. Samtidigt har departementet och OAB framfört att det varit viktigt att läkemedelsförsörjningen inte äventyrades, vilket var ett krav som gick före målsättningen om tidpunkten för privata företags inträde på marknaden. Detta var i enlighet med målen och de angivna förutsättningarna med reformen.

Apoteket AB har efter omregleringen ett mindre marknadsinflytande då cirka två tredjedelar av apoteken har sålts till nya apoteksaktörer. För att skapa en mångfald av aktörer sålde OAB apoteken i kluster med olika storlek och inriktning. Det har också varit möjligt att starta helt nya apotek på marknaden. Detta innebär att Apoteket AB vid tidpunkten för omregleringen hade en marknadsandel på cirka 35 procent på marknaden för öppenvårdsapotek.¹⁷ Etableringstakten i branschen har dock sedan årsskiftet 2010 varit hög, och vid halvårsskiftet 2010 har cirka 70 apotek nyetablerats.¹⁸ I Apoteket AB:s senaste delårsrapport framgår att företaget den 30 juni 2010 drev 326 öppenvårdsapotek.

¹⁵ Intervju Socialdepartementet, 2009-12-15.

¹⁶ Riksrevisionen har begärt in andra eventuella projekt- och tidplaner men endast fått två pm om myndighetsuppdrag (2009-06-12 och 2009-12-23) som redovisar samma hållpunkter som anges i propositionen.

¹⁷ E-post från OAB 2010-08-27. Av totalt 930 öppenvårdsapotek inklusive Apoteket shop (som fått apotekstillstånd i samband med omregleringen) och pågående nyetableringar fick Apoteket AB 330 apotek.

¹⁸ Bedömning av Cecilia Malow, vd för Kronans Droghandel och ordförande i Sveriges apoteksförening, Svd 2010-08-28.

Stor omsorg har under omregleringen ägnats frågan om vilka samhällsnyttiga verksamheter i Apoteket AB som bör avskiljas från Apoteket AB och läggas i en separat statlig organisation. Stora delar av Apoteket AB:s strategiska IT-infrastruktur har därför förts över till Apotekens Service AB.

I några fall har Apoteket AB fått behålla den nödvändiga infrastrukturen, därför att den inte kunnat avskiljas från Apoteket AB eller för att den inte varit lämplig att lägga i Apotekens Service AB. Detta gäller särskilt Apoteket AB:s receptexpeditionssystem ATS. Apoteket AB har dock ålagts att tillhandahålla en IT-övergångslösning mot ersättning till övriga marknadsaktörer. Vidare har Apoteket fått erbjuda de nya aktörerna en övergångslösning i fråga om leverans av varor.

Cirka 150 apotek har avskilts från Apoteket AB till det nybildade statliga bolaget Apoteksgruppen i Sverige AB som organiserar småföretagarlösningen. Sedan våren 2010 erbjuder Apoteksgruppen småföretagare delfinansiering vid köp av enstaka apotek men kvarstår som minoritetsägare i apoteken inom överskådlig tid. Finansieringslösningen innebär att förutom entreprenörens eget kapital och banklån erbjuder Apoteksgruppen ett topplån med marknadsmässig ränta på maximalt 40 procent av investeringskostnaden. OAB, som den 29 april 2010 ombildades till Apoteksgruppen i Sverige Holding AB, ska fortlöpande sälja de enskilda apoteken i Apoteksgruppen till småföretagare.

Småföretagarorganisationen hade den 1 juli 2010 en marknadsandel som uppgick till cirka 13 procent. De första småföretagarna kunde ta över sina apotek i juni 2010. I Apoteksgruppen finns också särskilda stödfunktioner och ett brett tjänsteutbud för att underlätta för småföretag att få del av skalfördelarna i apoteksverksamheten, bland annat när det gäller inköp, IT, logistik, kvalitet, ekonomi och marknadsföring. Småföretagarna är via avtal bundna att köpa merparten av dessa tjänster.

2.6 Allmänt om tillträdet till marknaden

För att reformen i praktiken skulle kunna träda i kraft krävdes att nya aktörer tillträdde marknaden, vilket kunde ske antingen genom att ett företag köpte befintliga apotek eller genom att det öppnades nya apotek.

Processen att tillträda marknaden har varit komplicerad. Följande är en beskrivning av hur processen för att tillträda marknaden har sett ut för de nya aktörerna.

I maj 2009 utannonserades att försäljningsprocessen skulle bli klar i november 2009 och att försäljningen av småföretagarapoteken skulle ske därefter. Vad gäller dem som ville öppna helt nya apotek kunde ansökningarna om tillstånd skickas in från och med den 1 juli 2009 då

Läkemedelsverkets föreskrifter var klara och lagstiftningen trädde i kraft. Däremot kunde Läkemedelsverket inte sekretessbelägga handlingar förrän efter den 1 augusti, vilket fördröjde möjligheten att ansöka om tillstånd. Därefter behövde Läkemedelsverket 90 handläggningsdagar för prövning av tillståndsansökan. Dessutom krävdes för att tillståndsansökningarna skulle betraktas som kompletta ett intyg från Apotekens Service AB, vilket följer direkt av lagstiftningen som anger att det ska finnas ett elektroniskt system som gör det möjligt att få direktåtkomst till uppgifter hos Apotekens Service AB. Något komplett intyg kunde Apotekens Service AB inte utfärda, utan detta intyg förutsatte ett godkänt receptexpeditionssystem, något som inte fanns på marknaden. Det enda system som under hösten 2009 fanns att tillgå var Apoteket AB:s receptexpeditionssystem, det så kallade ATS-systemet. I oktober blev det möjligt för andra aktörer än Apoteket AB att använda ATS, eftersom Apoteket AB i efterhand hade getts riktlinjer om att tillhandahålla detta system till sina konkurrenter under en övergångsperiod. Därefter kunde Apotekens Service AB efter sin bedömningsprocess utfärda ett intyg. Den totala godkännandeprocessen på Apotekens Service AB var, efter att aktören kunde visa på ett godkänt receptexpeditionssystem, sex veckor.

Den första nya aktör som tillträdde marknaden var Åhléns som i mitten av januari 2010 fick tillstånd att öppna det första nya privatägda apoteket. Några veckor senare kunde också köpare av apotekskluster tillträda marknaden. Totalt var en aktör som skulle starta ett helt nytt apotek beroende av minst fyra olika moment och tre olika statliga aktörer (Läkemedelsverket, Apotekens Service AB och Apoteket AB) för att få tillstånd att bedriva apoteksverksamhet. En köpare var dessutom beroende av OAB och Konkurrensverket. Processen blev klar sju månader efter det datum som regeringen från början utannonserade som tidpunkt för tillträde.

3 Genomförandeorganisation

3.1 Hur bör förutsättningarna utformas för en ändamålsenlig genomförandeorganisation?

I det följande beskrivs den bedömningsgrund mot vilken Riksrevisionen värderar de statliga insatser som vidtagits.

I genomförandet av en marknadsreform är det viktigt att utreda och bereda lämplig verksamhetsform och vilka rättigheter och skyldigheter en sådan organisation ska ha för att kunna genomföra reformen. Kravet på beredning har stöd i regeringsformen och förvaltningslagen.¹⁹ Offentliga organisationer har krav på sig att bereda sina beslut som en garanti för att besluten ska vara välgrundade. Beredningstvånget innebär en skyldighet att före beslutsfattandet se till att ärendet blivit allsidigt belyst och genomarbetat bland annat genom att upplysningar och synpunkter inhämtats av myndigheter, enskilda och organisationer som är förtrodda med ämnet.²⁰

Vägledning till riktlinjer, rättigheter och skyldigheter för en marknadsreforms genomförandeorganisation kan hittas i OECD:s riktlinjer:

1. Organisationen ska ha ett tydligt och transparent uppdrag där möjligheten för det förvaltande organet att fatta såväl betungande som gynnande beslut tydligt identifieras.
2. Organisationen ska formellt och faktiskt kunna leva upp till skilda målsättningar som åläggs den. Den ska inte åläggas uppgifter som är oförenliga med varandra. I detta bör även organisationens bestånd och livslängd överensstämja med livslängden på genomförandeprocessen.
3. I den mån flera institutioner ska samverka inom ramen för en omreglering bör det säkerställas hur samråd ska ske, och att ett övervägande görs huruvida en sammantagen organisation bäst sköter uppgiften i förhållande till flera olika uppgifter.

¹⁹ 7 kap. 2 § RF och Ds 1998:39 *Gula boken – Handläggningen av ärenden i Regeringskansliet*. Enligt *Gula boken* har dessa riktlinjer stöd i regeringsformen och förvaltningslagen som anger att beredningskravet för regeringsärenden följer av 7 kap. 2 § RF. Att ett departement ska se till att regeringskansliärendena blir så beredda som deras beskaffenhet kräver följer av allmänna förvaltningsrättsliga principer.

²⁰ Bohlin, Alf & Warnling-Nerep, Wiweka, *Förvaltningsrättens grunder*, uppl. 2, 2007.

4. Det ska finnas reella möjligheter att få insyn i organisationen och möjlighet att utkräva ansvar av personer som arbetar med eventuell myndighetsutövning.
5. Valet av organisationsstruktur ska leva upp till fundamentala förvaltningsrättsliga principer i den mån myndighetsutövning innefattas, varvid bland annat grundläggande principer om krav på likabehandling, offentlighet, transparens, hantering av allmänna handlingar och möjlighet till överprövning ska ställas.²¹

Riksdagen har inte uttalat sig om statens förvaltning och styrning av statliga myndigheter och bolag. Riksrevisionen har därför låtit regeringens egna uttalanden och intentioner som gäller den generella förvaltningspolitiken ligga till grund för bedömningen.

Regeringen redovisade för riksdagen 1998 i propositionen *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*²² sin grundsyn för valet av verksamhetsformer i staten. I propositionen menade regeringen att det finns klara fördelar med myndighetsformen. Inom ramen för myndighetsformen finns en grundläggande utgångspunkt för den rättsliga styrningen genom att generella förvaltningsregler och principer kan tillämpas, vilket bidrar till rättssäkerhet. Kraven på offentlighet och insyn och på tydliga ansvarskedjor tillgodoses också. Offentlighetsprincipen och meddelarprincipen bidrar till att öppenhet och insyn i förvaltningen blir ett gemensamt mål för det allmänna. Principerna som fastställdes i propositionen *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst* ligger fast även med den senare tillträdde regeringen, vilket tydligt uttrycks i propositionen *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*²³.

I denna senare förvaltningsproposition anger emellertid regeringen att det även kan finnas goda skäl att anförtro privaträttsliga organ förvaltningsuppgifter, till exempel när behovet av flexibilitet och effektivitet inte på ett bra sätt kan tillgodoses i myndighetsformen. Som huvudprincip bör man dock skilja mellan å ena sidan styrande och policyinriktade uppgifter och å andra sidan ett operativt genomförande av tjänster som faller inom det allmännas ansvar. Policyinriktade uppgifter bör enligt regeringen genomföras av myndighet, medan operativa uppgifter kan utföras av enskilda, till exempel ett bolag.

²¹ APEC-OECD, *Integrated checklist on regulatory reform; OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance och Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation* OCDE/GD(95)95.

²² Prop. 1997/98:136 *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*.

²³ Prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.

Kraven i förvaltningslagen och myndighetsförordningen omfattar generellt inte privaträttsliga rättssubjekt, såsom aktiebolag, även om de ålagts offentliga förvaltningsuppgifter som omfattar myndighetsutövning.²⁴ Om bolagslösningen väljs finns dock en möjlighet att sådana bestämmelser som liknar myndigheters krav på exempelvis beredning, offentlighet och möjlighet till överprövning införs. Detta har gjorts i samband med bildandet av Radiotjänst i Kiruna AB. I lagen (1989:41) om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst regleras att bolaget vid handläggning av ärenden om tv-avgift ska tillämpa reglerna i förvaltningslagen.²⁵ Vidare finns en möjlighet att införa vissa bestämmelser för bolag i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen.²⁶

3.2 Val av genomförandeorganisation och dess mål och uppdrag i praktiken

3.2.1 Beredning av valet av verksamhetsform

Regeringen har genomfört ett omfattande utredningsarbete i förberedelsen av omregleringen. Apoteksmarknadsutredningen berörde emellertid inte frågan om genomförandeorganisationens former och uppgifter.²⁷ I stället uppdrog Socialdepartementet under 2007 åt konsultbolaget Ernst & Young att analysera hur en struktur för genomförande av statens ägarstrategi i Apoteket AB skulle kunna se ut, det vill säga vilken form genomförandeorganisationen skulle ha. Av slutrapporten från Ernst & Young framgår också att Regeringskansliet redan tidigare hade identifierat två tänkbara huvudalternativ för implementering av ägarstrategin som konsulten uppdrogs att analysera för- och nackdelarna med:

1. En *moderbolagslösning* där staten bildar ett bolag som övertar det direkta ägandet av Apoteket AB. Därefter kan omstruktureringen av apoteksmarknaden ledas och övervakas av moderbolaget, oberoende av Apoteket AB (det alternativ som sedan valdes).

²⁴ Regeringens skrivelse 2009/10:79, *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*.

²⁵ Bohlin, Alf & Warnling-Nerep, Wiweka, *Förvaltningsrättens grunder*, uppl. 2, 2007.

²⁶ Offentlighetsprincipen och offentlighets- och sekretesslagens regler gäller t.ex. för ett statligt bolag i den mån det har intagits i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen. Som exempel kan nämnas att Posten Aktiebolag har intagits i bilagan till sekretesslagen när det gäller medverkan vid val och folkomröstning, särskild postdelgivning, tullkontroll, utlämnande av körkort samt handläggning av flyttningsanmälningar. AB Svensk Bilprovning och andra besiktningsorgan omfattas genom att de nämns i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen under rubriken Besiktningsorgan enligt fordonslagen (2002:574).

²⁷ SOU 2008:4 *Omreglering av apoteksmarknaden*.

2. En *organisationskommittélösning* där Apoteket AB organiserar sin verksamhet med målet att hantera genomförandet av ägarstrategin och en organisationskommitté som inrättas för övervakning och stöd.²⁸

I granskningen har framkommit att inte alla de omständigheter som anges i omregleringspropositionen²⁹ och OAB:s ägardirektiv³⁰ ingick i de förutsättningar som gavs för konsultanalysen. Konsulten hade bland annat inte i uppdrag att analysera valet av verksamhetsform utifrån OAB:s övergripande mål att skapa förutsättningar för en väl fungerande konkurrens. Inom ramen för detta mål fick OAB möjligheter att styra aktörernas marknadsvillkor genom bland annat civilrättsliga avtal.

Konsultrapporten med förslag om val av organisationsform var det enda underlag om valet av genomförandeorganisation³¹ som låg till grund för den proposition³² som ledde till riksdagsbemyndigandet³³ att bilda OAB. Konsultrapporten bereddes emellertid inte såsom skulle varit fallet om förslaget utformats som ett utredningsbetänkande, vilket innebär att andra instanser inte gavs möjlighet att yttra sig över rapporten. Myndigheter som inte fick yttra sig var exempelvis berörda myndigheter i apoteksreformen, det vill säga TLV, Socialstyrelsen och Läkemedelsverket.

Ett utkast till proposition, där frågan om OAB som genomförandeorganisation behandlades, bereddes dessutom endast med Konsumentverket, Konkurrensverket, Apoteket AB och Datainspektionen. De andra berörda myndigheterna i reformen gavs inte heller nu möjlighet att yttra sig. Socialutskottet genomförde dock en hearing den 1 april 2008 där de tre berörda myndigheterna blev inbjudna. Socialutskottet hade även slutna och öppna förhör om regeringens förslag.

I juni 2008 bildades OAB efter bemyndigande från riksdagen.³⁴ OAB fick i huvudsak i uppdrag att avyttra vissa apotek och se till att nödvändig infrastruktur fördes över från Apoteket AB till Apotekens Service AB samt agera som moderbolag till Apoteket AB i de frågor som behövdes för att genomföra omregleringen.³⁵ Vidare angavs i OAB:s ägardirektiv för 2008 att det övergripande ändamålet med bolagets verksamhet skulle vara att skapa förutsättningar för en väl fungerande konkurrens på en omreglerad

²⁸ Ernst & Young, *Struktur för implementering av statens ägarstrategi i Apoteket AB*, 2007-12-14.

²⁹ Prop. 2008/09:145 *Omreglering av apoteksmarknaden*, bet. 2008/09:SoU21, rskr. 2008/09:109.

³⁰ Ägardirektiv 2008-06-18 och 2009-04-30.

³¹ Intervju Socialdepartementet 2009-12-15.

³² Prop. 2007/08:87 *Bildande av moderbolag för Apoteket AB samt vissa omstruktureringsåtgärder*.

³³ Bet. 2007/08:SoU17, *Bildande av moderbolag för Apoteket AB samt vissa omstruktureringsåtgärder*, rskr. 2007/08:107.

³⁴ Prop. 2007/08:87, bet. 2007/08:SoU17, rskr. 2007/08:107.

³⁵ OAB:s ägardirektiv 2009-06-18.

apoteksmarknad.³⁶ Detta kom också att bli det övergripande målet för bolagets verksamhet.³⁷

I samband med proposition 2008/09:145 *Omreglering av apoteksmarknaden*³⁸ ett år senare preciserade regeringen OAB:s uppgifter för riksdagen. Bland annat angavs att konkurrensutsättningen skulle ledas och övervakas av OAB och att bästa möjliga förutsättningar för en sund konkurrens på den framtida apoteksmarknaden skulle eftersträvas.³⁹ Av ägardirektivet för 2009 framgick i likhet med skrivningarna i omregleringspropositionen att konkurrensneutralitet skulle upprätthållas vid genomförandet av försäljningsprocessen. Därtill nämndes att Apoteket AB:s utvecklingsmöjligheter ”skulle beaktas” i genomförandet av OAB:s uppdrag.⁴⁰ Vidare skulle OAB ta hänsyn till en rad olika målsättningar och förutsättningar. Se bilaga 3 över OAB:s mål och uppdrag.

3.2.2 För- och nackdelar med vald verksamhetsform

Skälen till att välja bolag som verksamhetsform var att bolagsformen har fördelar utifrån flexibiliteten att kunna styra och arbeta effektivt och i rekryteringen av personal. Styrning genom ägardirektiv till aktiebolag anses tydligare än i någon annan verksamhetsform, samtidigt som vd har ett väldefinierat ansvar i ett aktiebolag, likaså styrelsen.^{41, 42, 43} Dessa uttalanden avspeglar också skrivningarna i förvaltningspropositionen. I den anges att det kan finnas goda skäl att anförtro privaträttsliga organ förvaltningsuppgifter om dessa avser ett operativt genomförande av uppgifter och behovet av flexibilitet och effektivitet inte på ett bra sätt kan tillgodoses i myndighetsformen.

Det finns dock nackdelar med bolagsformen som regeringen borde ha beaktat i beredningen av lämplig verksamhetsform. Även i bolagsformen kan det behövas insyn i organisationen, och det bör beaktas om organisationen ska vara föremål för någon särskild reglering vad gäller exempelvis krav om likabehandling, offentlighet, hantering av allmänna handlingar och möjlighet till överprövning.

³⁶ OAB:s ägardirektiv 2008-06-18.

³⁷ OAB:s ägardirektiv 2009-04-30 och OAB:s årsredovisning 2009.

³⁸ Prop. 2008/09:145 s. 87, bet. 2008/09:SoU21, rskr. 2008/09:109.

³⁹ Prop. 2008/09:145 s. 87.

⁴⁰ Prop. 2008/09:145 s. 87, OAB:s ägardirektiv 2009-04-30.

⁴¹ Intervju med Wallström Sofia, Socialdepartementet 2009-12-15.

⁴² Intervju med Gustafsson, Eva-Britt (vd), OAB 2009-12-18.

⁴³ Intervju med Böhlin, Birgitta (styrelseordförande), OAB 2010-02-23.

Precis som vid andra statliga försäljningar har omstruktureringsprocessen i apoteksreformen generellt genomförts under sekretess. OAB:s mål har dock varit mer långtgående än vid tidigare försäljningar – att skapa förutsättningar för en väl fungerande konkurrens. Då OAB:s mål därmed var av en annan karaktär än strikt affärsmässighet borde det i beredningen ha analyserats om det inte skulle finnas möjlighet till insyn i de delar som inte av försäljningsskäl krävde sekretess.

Insynen blir generellt mindre med aktiebolagsformen beroende på att offentlighets- och sekretesslagens regler bara gäller för ett statligt bolag i den mån det har tagits in i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen eller det har reglerats i en sektorsspecifik lag. Det fanns därför anledning för regeringen, vid bildandet av OAB, att aktivt ta ställning till om vissa regler i dessa lagar borde gälla för det nya bolaget. Detta med tanke på att potentiella små aktörer, som vill etablera nya apotek på marknaden, har motsvarande behov av marknadsinformation som övriga aktörer på marknaden och som dessa skulle få del av i andra sammanhang.

Offentlighetsprincipen kräver också att myndigheter håller sina allmänna handlingar registrerade eller i vart fall så ordnade att det går att konstatera vilka handlingar som finns. Detta gäller inte för aktiebolag och medför att det kan bli svårare att i efterhand följa och utvärdera genomförandet av processen.

Vid omstruktureringsprocessens slut har OAB avvecklats men den legala enheten existerar fortfarande som Apoteksgruppen i Sverige Holding AB. Detta företag ska slutföra visst pågående uppdrag med anknytning till omregleringen av apoteksmarknaden. När uppdraget är slutfört ska bolagets dokumentation överlämnas till Socialdepartementet enligt det ägardirektiv som tilldelades bolaget i juni 2010. Några legala krav, liknande myndigheters dokumentationskrav, har emellertid inte ställts upp angående vilken dokumentation som ska sparas vad gäller Apoteksgruppen Holdings och OAB:s verksamhet. Visserligen finns genom aktiebolagslagen krav på aktiebolag att spara viss dokumentation såsom styrelseprotokoll, stämmoprotokoll, räkenskaper, verifikationer etcetera.⁴⁴ Bestämmelserna är dock inte lika långtgående som för en myndighet. Aktiebolagslagen hindrar emellertid inte ägaren, det vill säga i detta fall staten, att genom särskilda direktiv se till att offentlighet och krav på dokumentation motsvarande de krav som finns hos myndigheter, införs för allt av intresse i bolagets verksamhet. Några sådana krav infördes inte vid OAB:s bildande och enligt Riksrevisionen finns det därmed ingen garanti för att alla handlingar av relevans för framtida behov har sparats.

⁴⁴ Se vidare Bokföringsnämndens allmänna råd och vägledningar, bl.a. vägledningen BFNAR 2000:5 som handlar om räkenskapsinformation och dess arkivering.

Riksrevisionen konstaterar sammanfattningsvis att det saknas ett dokumenterat underlag som visar om regeringen analyserat behovet av att införa allmänna förvaltningsrättsliga regler om bland annat insyn, dokumentation och överprövning i samband med valet av verksamhetsform.

3.2.3 *Otillräcklig beredning av verksamhetsform och skyldigheter utifrån tilldelade mål och uppdrag*

Riksrevisionen har förståelse för valet av bolagsform vid genomförandet av apoteksreformen. Processen synes också ha bedrivits på ett smidigt och praktiskt sätt på den för genomförandet korta avsatta tiden. Kompetensen har, så långt Riksrevisionen kan bedöma, varit hög både i OAB och hos de konsulter som anlits.

Riksrevisionen menar dock att OAB:s övergripande mål, som innebar att verka för framväxten av en fungerande konkurrens, har innefattat frågor som starkt påverkat villkoren för aktörerna på marknaden. Riksrevisionen kan konstatera att regeringen inför valet av verksamhetsform inte förutsättningslöst utredde vilken organisationsform som var den mest ändamålsenliga för genomförandet. Regeringen utredde inte heller om man inom den valda organisationsformen borde reglera vissa förvaltningsrättsliga frågor i särskild ordning mot bakgrund av bolagets övergripande mål. Detta har medfört att förutsättningarna för transparenta, förutsägbara och rättssäkra regler försämrades.

3.3 Sammanfattande iakttagelser och slutsatser

- OAB hade som övergripande mål att skapa förutsättningar för en väl fungerande konkurrens. OAB skulle avyttra vissa apotek, se till att nödvändig infrastruktur fördes över från Apoteket AB till Apotekens Service AB och agera som moderbolag till Apoteket AB i de frågor som behövdes för att genomföra omregleringen.
- Förslaget till riksdagen om att omreglera apoteksmarknaden föregicks av en omfattande beredning. I regeringens beredning saknas dock en dokumenterad analys av valet av verksamhetsform. Bland annat gjordes ingen analys utifrån OAB:s övergripande mål att skapa förutsättningar för en väl fungerande konkurrens.
- Regeringen analyserade inte behovet av att införa allmänna förvaltningsrättsliga regler för OAB. Det innebar att regler för möjlighet till överprövning, iakttagande av utredningsansvar, offentlighet med mera inte kom att införas vad gäller OAB.

4 Sektorsspecifik temporär reglering för att underlätta uppkomsten av konkurrens

4.1 Hur får man transparenta och lika marknadsförutsättningar?

I det följande beskrivs den bedömningsgrund mot vilken Riksrevisionen värderar de statliga insatser som vidtagits.

Ett första steg när man ska omreglera en marknad är att göra en bedömning av behovet av en sektorsspecifik reglering för att underlätta uppkomsten av konkurrens på området. En reglering på förhand förutsätter faktiska behov, vilket ställer krav på regeringen att i beredningsprocessen utreda dessa. Här måste regeringen beakta om omställningen från monopol till konkurrensutsatt marknad – med hänsyn till andra målsättningar om tillgänglighet, patientsäkerhet, effektivitet med mera – kräver regelverk som kompletterar det som redan existerar. Till exempel bör man bedöma om det är tillräckligt i konkurrenshänseende med Konkurrensverkets efterhandskontroll eller om det krävs en kompletterande reglering för att trygga konkurrensen på marknaden.⁴⁵

Sektorsspecifika marknadsregleringar som införs på nyöppnade marknader kan vara av antingen *temporär* eller *permanent* karaktär. Själva omregleringsbestämmelserna bör vara temporära, eftersom de är till för att underlätta uppkomsten av konkurrens. Exempel på tidigare marknadsreformer där man använt sig av temporära regleringar genom sektorspecifik övergångslagstiftning är privatiseringen av telekomsektorn och konkurrensutsättningar av energimarknaderna för elektricitet och gas. Det finns också exempel på temporära regleringar vid omregleringar på transportmarknaden och det finansiella området.

⁴⁵ Henriksson, Lars, Norm – *Effektiv och rättssäker organisation med ansvar för marknadsreform*, 2010-03-23, konsultrapport på uppdrag av Riksrevisionen.

När branscher regleras genom permanenta sektorsspecifika bestämmelser är syftet ofta att få ett för samhället och konsumenterna godtagbart utfall som marknaden annars antas misslyckas med. Orsakerna till sådana misslyckanden är mångfasetterade och specifika för varje marknad. Permanenta regleringar är vanliga och förekommer till exempel inom elbranschen, fjärrvärmebranschen, gassektorn och delar av transportsektorn.⁴⁶

4.2 Marknadsförutsättningarna i praktiken

En juridisk analys⁴⁷ som Riksrevisionen har låtit genomföra bildar utgångspunkten för granskningen i denna del.

Att regeringen har benämnt apoteksreformen som en omreglering av apoteksmarknaden indikerar att den innehåller någon form av sektorsspecifik reglering. En permanent sektorsspecifik reglering i form av en lönsamhetsreglering i apoteksledet har fortsatt motiverats av intresset för staten att kontrollera läkemedelskostnaderna. Denna reglering reglerar inte direkt tillgängligheten på apoteksmarknaden, utan avsikten är att detta ska ske indirekt via regleringen av lönsamheten. Detta kan tolkas som att omregleringen och den tillämpade lönsamhetsregleringen anses vara tillräckliga för att leva upp till målen om ökad tillgänglighet för läkemedel på kort och lång sikt.

Det finns även permanenta regler om kvalifikations-, kunskaps- och verksamhetskrav, vilka prövas av Läkartillsynen genom dess tillståndsgivning och därefter kontrolleras genom tillsyn. De tillkomna reglerna kring tillståndsgivningen är också en form av sektorsspecifik reglering. Även förutsättningar för att använda viss infrastruktur har permanent reglerats i syfte att underlätta för en fungerande marknad.

Även under marknadsreformers omstruktureringsperiod behövs det transparenta och förutsägbara regler för att marknadsaktörer ska kunna delta i processen på lika villkor. Regeringen har i apoteksomregleringen däremot inte utrett behovet av temporära bestämmelser i lagstiftning. Det innebär att riksdagen inte heller har beslutat om några temporära bestämmelser för att underlätta en konkurrensutsättning under omstruktureringsperioden.

⁴⁶ Henriksson, Lars, *Rättslig analys av två områden avseende omstruktureringen av den svenska apoteksmarknaden*, 2010-03-12, och *Norm – Effektiv och rättssäker organisation med ansvar för marknadsreform*, 2010-03-23, konsultrapport på uppdrag av Riksrevisionen.

⁴⁷ Henriksson, Lars, *Rättslig analys av två områden avseende omstruktureringen av den svenska apoteksmarknaden*, 2010-03-12, konsultrapport på uppdrag av Riksrevisionen.

4.2.1 I linje med sitt övergripande mål har OAB infört marknadsrestriktioner i avtal och standstill-bestämmelser

I linje med bland annat sitt övergripande mål, har OAB infört temporära bestämmelser i syfte att permanenta den företagsstruktur som uppstod vid försäljningstillfället samt för att säkerställa att antalet glesbygdsapotek inte minskar. Vidare införde OAB restriktioner för den före detta monopolisten Apoteket AB för att minska bolagets dominans på marknaden.

Enligt vd och styrelseordförande för OAB har ägardirektivet utgjort det huvudsakliga styrdokumentet för OAB:s verksamhet.⁴⁸ I intervjuer med OAB:s vd är det tydligt att uppdraget inte bara inneburit en avyttringsuppgift, utan OAB har tolkat sitt uppdrag som att bolaget skulle verka för konkurrens. Även försäljningsprocessen hade som ett av sina syften att uppnå konkurrens och apoteksklustren var därför ihopsatta för att främja konkurrens och mångfald.⁴⁹

Även i OAB:s ägardirektiv⁵⁰ och i OAB:s årsredovisning 2009 uttalas att det övergripande målet var att skapa förutsättningar för en väl fungerande konkurrens och en mångfald på en omreglerad marknad.

För att få en marknadsstruktur som präglas av mångfald och motverkar en initial koncentration till ett fåtal aktörer delade OAB in de apotek som skulle avyttras i nio kluster på 10 – 200 apotek. De tre största klustren var fördelade över hela landet. Även Apoteket AB:s kvarvarande apotek är rikstäckande.⁵¹ De mindre apoteksklustren var regionala.⁵²

För att klustren inte skulle köpas upp av en eller två aktörer påannonserades i budgivningsreglerna att även andra faktorer än erbjudet pris skulle vara avgörande vid värderingen av inkomna bud. Detta framkom i bland annat prospektet i vad som benämns "bidding rules" (Appendix 1, Project Athena):

There is no limit to how many clusters a player prospective purchaser may bid for. However, there are limitations as to which clusters can finally be combined. Bids must be specified individually for each cluster. Bids that specify a total price for a combination of clusters will not be considered. Price will be an *important criterion* when evaluating bids, but OAB retains the right to weigh *other factors, such as market structure*, when evaluating bids [vår kurs.].

⁴⁸ Intervju med Gustafsson, Eva-Britt, OAB, 2009-09-10, intervju, Böhlin, Birgitta, OAB, 2010-02-23.

⁴⁹ Intervju med Gustafsson, Eva-Britt, OAB, 2009-09-10.

⁵⁰ OAB:s ägardirektiv 2008-06-18 och 2009-04-30.

⁵¹ På lång sikt är det tänkt att det statliga ägandet ska minska och försvinna.

⁵² Se OAB:s presskonferensmaterial från 2009-05-04.

Ingen köpare tilläts alltså förvärva alla kluster, men alla var fria att bjuda på samtliga klusterbolag. Styrelseordföranden i OAB bekräftar att det var viktigt att OAB förberedde omregleringen så att inte en oligopolliknande situation skulle uppstå liknande utvecklingen i Norge. Detta tog OAB i beaktande i sättet att dela in apoteken i kluster och hur budgivningen skulle organiseras.⁵³

I syfte att skapa förutsättningar för en väl fungerande konkurrens tecknade OAB dessutom särskilda avtalsvillkor med samtliga aktörer som köpt apotekskluster. Åtagandena som rörde samtliga apotek syftar till att skapa en fungerande konkurrens mellan apoteksköparna och undvika en marknadskoncentration mellan köparna. Avtalen skulle så långt möjligt upprätthålla den marknadsstruktur som skapades mellan apoteksköparna vid köpetillfället.⁵⁴

De åtaganden som rör apotekstäckningen i glesbygd gäller de särskilt skyddsvärda apoteken ur ett glesbygdsperspektiv.⁵⁵ I avtalen står att köparen och bolaget åtar sig att bland annat se till att de apotek som specificerats inte läggs ned och att servicenivån vid dessa apotek upprätthålls under en viss tidsperiod. Vissa undantag finns dock.^{56, 57}

Utifrån syftet att skapa förutsättningar för en väl fungerande konkurrens har OAB även satt upp vissa restriktioner för Apoteket AB i form av så kallade standstill-bestämmelser. Avsikten var att hindra Apoteket AB att få ett konkurrensövertag under reformarbetet. Innehållet i bestämmelserna var enligt representanter för OAB en tolkning av propositionen⁵⁸ och ägardirektivet.⁵⁹

⁵³ Intervju med Böhlin, Birgitta, OAB, 2010-02-23.

⁵⁴ 3.1 och 3.2 i Avtal om särskilda åtaganden mellan Apoteket Omstrukturering AB och [köparen] och Pharmacy Company Sweden AB.

⁵⁵ Protokoll nummer 10 fört vid sammanträde med styrelsen för Apoteket Omstrukturering AB den 18 september 2009.

⁵⁶ 3.3 i Avtal om särskilda åtaganden, Apoteket Omstrukturering AB och [köparen] och Pharmacy Company Sweden AB.

⁵⁷ Se 4 och 5 i Avtal om särskilda åtaganden mellan Apoteket Omstrukturering AB och [Köparen] och Pharmacy Company Sweden AB.

⁵⁸ Prop. 2008/09:145 s. 87 "säkerställa att konkurrensneutralitet och bästa möjliga förutsättningar för en avyttring upprätthålls i perioden fram till att övertagande av apotek och övriga verksamheter är genomförd".

⁵⁹ Intervju med Gustafsson, Eva-Britt, OAB, 2010-01-08.

4.2.2 *Otydlig information till marknadsaktörer bidrar till osäkerhet*

Det framgår varken av Apoteksmarknadsutredningen eller av regeringens proposition att regeringen övervägt om konkurrensutsättningen behövde underlättas ytterligare, utöver de planerade strukturella åtgärderna. För att följa intentionerna i omregleringspropositionen och i ägardirektiven införde dock OAB marknadsrestriktioner i form av villkor i civilrättsliga avtal och så kallade standstill-bestämmelser för Apoteket AB.

Flera olika aktörer på apoteksmarknaden menar att målen för reformen har varit rörliga och att detta har varit särskilt svårt att hantera för små aktörer.⁶⁰ Förutsättningarna för Apoteket AB:s del har även varit otydliga under omstruktureringen⁶¹ och flera aktörer utanför budgivningsprocessen har varit missnöjda med att inte få kännedom om hur Apoteket AB skulle hanteras på kort och lång sikt. Ägarens styrning av Apoteket AB påverkar i hög grad övriga aktörers marknadsförutsättningar. Potentiella nya marknadsaktörer har inte heller fått all den marknadsinformation som apoteksköparna har fått ta del av. De har inte heller fått fullständig information om innehållet i de civilrättsliga avtal som ingicks med apoteksköparna. Detta har sammantaget bidragit till en osäkerhet kring vilka villkor som skulle komma att gälla på marknaden.^{62, 63}

4.2.3 *Konsekvenser till följd av ålagda marknadsrestriktioner*

I apoteksreformen har regeringen i stor utsträckning försökt komma till rätta med den före detta monopolistens konkurrensfördelar på en nyöppnad marknad genom att vidta ett antal strukturella åtgärder.

För det första har Apoteket AB:s marknadsandel kraftigt reducerats genom utförsäljningen av apotek, vilket innebär att risken för missbruk av dominerande ställning minskat väsentligt på den konkurrensutsatta marknaden. Denna risk för missbruk brukar annars vara ett motiv till att komplettera de generella konkurrensreglerna och införa en sektorsspecifik reglering som underlättar uppkomsten av konkurrens.

För det andra har nödvändiga tillgångar i form av IT-infrastruktur, register och databaser, som funnits inom ramen för Apoteket AB:s verksamhet, avskilts från Apoteket AB:s övriga verksamhet och

⁶⁰ Intervju med Marlow, Cecilia, Sveriges apoteksförening (vd Kronans droghandel, intervjun genomfördes med Marlow utifrån hennes roll som representant för företagarna i föreningen), Wallér, Johan, vd för Sveriges apoteksförening, 2010-02-02.

⁶¹ Intervju med f.d. styrelseordförande Bätelson, Per, i Apoteket AB, 2010-01-20, intervju Apoteket AB, 2010-01-12.

⁶² Intervju Farmaceutförbundet, 2010-03-12.

⁶³ Intervju Farmaciförbundet, 2010-02-24.

tillhandahålls i stället av en oberoende statlig aktör. Det innebär att ingen av marknadsaktörerna kan få samordningsfördelar mellan infrastrukturverksamheten och den konkurrensutsatta verksamheten. Den vertikala separationen av infrastrukturen förhindrar också monopolprissättning och eliminerar därmed risken för att en av marknadsaktörerna får konkurrensfördelar. Alla marknadsaktörer inklusive Apoteket AB får lika villkor för tillgång till samhällsnyttig infrastruktur. Även detta talar för att ingen sektorsspecifik reglering behövs för att underlätta konkurrensutsättningen.

Riksrevisionen kan därmed konstatera att regeringen i flera avseenden vidtagit andra åtgärder än särlagstiftning för att komma till rätta med de problem som följer när en före detta monopolists verksamhet konkurrensutsätts. Samtidigt fick OAB som övergripande mål att verka för uppkomsten av en väl fungerande konkurrens⁶⁴ och säkra konkurrensneutraliteten under omregleringsfasen. Detta resulterade i att OAB ålade Apoteket AB vissa restriktioner i så kallade standstill-bestämmelser och införde inskränkande avtalsvillkor i civilrättsliga avtal med apoteksköparna.

De marknadsrestriktioner som OAB ålade Apoteket AB i form av ägarinstruktioner och standstill-bestämmelser bedömer Riksrevisionen är förenliga med aktiebolagslagen. Det bör dock beaktas att reglerna för det egna bolaget indirekt även påverkar marknadsvillkoren för andra apoteksaktörer, vilket understryker vikten av att riktlinjer till det egna bolaget bör vara transparenta, förutsägbara och långsiktiga. I bilaga 4 redovisas de förändringar som har beslutats under 2009 och som har kommit att påverka marknadsvillkoren för alla apoteksaktörer.

När det gäller klusterindelningen av apotek anför OAB att särskilda överlåtelserestriktioner måste skrivas in i civilrättsliga avtal för att indelningen ska upprätthållas. I annat fall kan klusterindelningen enkelt kringgåås mellan aktörerna.⁶⁵ Sammantaget innebär detta att OAB har ålagt apoteksköparna restriktioner dels avseende glesbygdsapotek som inte får läggas ned under en viss tidsperiod, dels avseende samtliga sålda apotek som inte får säljas vidare till andra apoteksköpare under motsvarande period. Det senare innebär i praktiken att den marknadsstruktur som etablerats mellan apoteksköparna vid köpetillfället så långt möjlig upprätthålls under en tidsperiod.

⁶⁴ Prop. 2008/09:145, s. 87.

⁶⁵ OAB:s synpunkter på Riksrevisionens arbetsmaterial, 2010-05-21.

Övriga nyetablerade marknadsaktörer har dock inte ålagts några marknadsrestriktioner i enlighet med regeringens intentioner. Dessa aktörer har enbart behövt uppfylla de allmänna verksamhets- och kompetenskrav på apoteksverksamhet som alla marknadsaktörer måste infria för att få tillstånd att verka på marknaden.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det inte finns något underlag som visar att regeringen utrett behovet av en sektorsspecifik reglering för att underlätta uppkomsten av konkurrens som komplement till de generella konkurrensreglerna. Villkor för att få till stånd en fungerande konkurrens har i stället hanterats med strukturella åtgärder men också genom standstill-bestämmelser som utvecklats efter hand. I syfte att styra marknadsstruktur har också inskränkande avtalsvillkor införts för apoteksköparna. Övriga marknadsaktörer har inte fått några restriktioner för sitt agerande på marknaden eftersom dessa inte har kunnat påverka konkurrensen i negativ bemärkelse.

Förutsättningarna för omregleringen, i form av marknadsrestriktioner för olika typer av apotek, klargjordes därmed inte av regeringen på förhand. Omstruktureringsprocessen kom på kort sikt att präglas av olika och föränderliga villkor. På lång sikt eftersträvar dock regeringen likvärdiga villkor oavsett företagsstorlek. Riksrevisionen anser emellertid att regeringen redan i ett tidigt stadium borde ha analyserat andra möjliga åtgärder för att främja uppkomsten av konkurrens för att, så tidigt som möjligt, få lika och förutsägbara villkor.

4.3 Sammanfattande iakttagelser och slutsatser

- Det saknas dokumenterat underlag som visar om regeringen utrett huruvida Konkurrensverkets efterhandskontroll var tillräcklig eller om det krävdes en kompletterande temporär eller permanent reglering på förhand för att trygga konkurrensen på apoteksmarknaden.
- I linje med OAB:s uppdrag införde OAB så kallade standstill-bestämmelser för Apoteket AB:s agerande på marknaden. Dessa justerades successivt under omregleringsåret 2009. Bestämmelsernas innehåll och föränderlighet påverkade även marknadsvillkoren för övriga aktörer.
- Inom ramen för sitt uppdrag tecknade OAB även civilrättsliga avtal med apoteksköparna. Villkoren i avtalen påverkar apoteksköparnas handlingsfrihet under en viss tidsperiod. Otillräcklig information om marknadsförutsättningarna och innehållet i avtalen bidrog till en osäkerhet om gällande marknadsvillkor för potentiella nya aktörer.

5 Styrning av Apoteket AB

5.1 Hur bör Apoteket AB styras under reformperioden?

I det följande beskrivs den bedömningsgrund mot vilken Riksrevisionen värderar de statliga insatser som vidtagits.

De statligt ägda bolagen lyder under samma lagar som privatägda företag, och det är regeringen som förvaltar och styr dem. Riksdagen har inte specifikt uttalat sig om hur styrningen av Apoteket AB skulle ske under omregleringsprocessen. Riksdagen har dock tagit ställning till att omstrukturera ägandet av Apoteket AB genom att inrätta ett moderbolag till Apoteket AB, OAB.

Vid företagsöverlåtelse begränsas ofta köpande och/eller säljande företags frihet att konkurrera på marknaden och att omstrukturera och effektivisera verksamheten. Det kan tyckas att den här typen av avtal kan vara konkurrensbegränsande, men rätt använda anses de vara konkurrensneutrala eller till och med positiva för konkurrensen.

Nedan presenteras olika avtalsvillkor som ofta tillämpas vid företagsförsäljningar och -förvärv och som också kan vara tillämpliga när staten säljer eller köper företag.⁶⁶

5.1.1 *Horisontella begränsningar – konkurrensklausuler*

En säljare av en verksamhet har i många fall goda förutsättningar att åter träda in på marknaden och börja konkurrera med den nya ägaren av verksamheten. Säljaren besitter både know-how och goodwill och skulle därför kunna locka tillbaka många kunder till en ny och konkurrerande verksamhet. Samtidigt ligger i många fall en stor del av den överlåtna rörelsens värde i know-how och goodwill. Om säljaren inte kan göra ett åtagande om att inte utnyttja dessa möjligheter riskerar köparen att inte kunna tillgodogöra sig hela rörelsens värde och kommer därför inte att kunna betala fullt pris. I extremfallet kan hela transaktionen bli omöjlig om inte en konkurrensklausul används för att garantera köparen exklusiv rätt att agera på marknaden under en viss period.

⁶⁶ Bergman, Mats och Stennek, Johan, *Bättre spelregler på apoteksmarknaden*, konsultrapport på uppdrag av Riksrevisionen, 2010-04-29.

Den direkta effekten av horisontella begränsningar kan sägas vara att begränsa konkurrensen mellan köparen och säljaren. Om konkurrensklausulerna görs alltför långtgående, i både tid och omfattning, kan emellertid de negativa effekterna överväga. Av detta skäl accepteras normalt bara restriktioner som gäller två till tre år, och konkurrensbegränsningen får inte vara mer omfattande än vad som krävs för att på ett rimligt sätt skydda värdet av de överlåtna tillgångarna. De får till exempel inte omfatta verksamheter som inte berörs av transaktionen.

5.1.2 *Vertikala begränsningar – vertikalklausuler*

En köpare kan också behöva tillgång till leveranser av insatsvaror eller tjänster som bara kan levereras av säljaren, för att med full effektivitet kunna bedriva verksamhet inom den köpta rörelsen. Detta kan lösas genom att säljaren åtar sig en leveransförpliktelse. Det omvända är också tänkbart om syftet med verksamheten har varit att leverera tjänster eller produkter till det säljande företagens övriga verksamhet. I detta fall bör säljaren förplikta sig att köpa vissa volymer under en viss tidsperiod, för att en försäljning ska bli kommersiellt genomförbar. Detta skulle till exempel kunna gälla outsourcing av IT-verksamhet eller andra drift- och serviceavtal.

Även denna typ av begränsningar får normalt bara ingås för en begränsad tid, därefter förutsätts den nya köparen kunna klara sig själv på marknaden.

5.1.3 *Material Adverse Change clauses – MAC-klausuler*

När en säljare överlåter en verksamhet till en köpare uppstår ofta en viss tidsperiod mellan den tidpunkt då köparen värderar tillgångarna och den tidpunkt då köparen faktiskt kan disponera över tillgångarna. Därmed finns en risk att säljaren under denna tidsperiod vidtar åtgärder som leder till att värdet minskar – eller underlåter att vidta åtgärder som gör att värdet bevaras. Exempelvis kan säljaren flytta den mest kompetenta personalen från den sålda verksamheten, flytta andra tillgångar, avstå från att annonsera, försämra service och kundbemötande och så vidare. Detta kan göras i syfte att uppnå en kortsiktig vinstökning eller för att försvaga en framtida konkurrent.

I vissa fall kan det då behövas särskilda bestämmelser om vad säljaren får och inte får göra, så kallade Material Adverse Change clauses eller MAC-klausuler. Dessa behövs i synnerhet när säljaren förutsätts vidta vissa aktiva åtgärder. Om säljaren genom sitt agerande på ett väsentligt sätt försämrar värdet av de köpta tillgångarna så har köparen rätt att häva köpet, alternativt få skadestånd.

5.2 Styrningen av Apoteket AB i praktiken

I regeringens utfärdade verksamhetsavtal⁶⁷ till Apoteket AB angav regeringen intentionerna med företagets verksamhet i samband med omregleringen i juli 2009. Här nämns bland annat följande:

Apoteket AB ska ges förutsättningar att agera utifrån samma villkor som de nya aktörerna på den konkurrensutsatta apoteksmarknaden och kan på så sätt bidra till mångfald på marknaden till gagn för konsumenterna. Inom ramen för en naturlig verksamhetsutveckling får Apoteket AB tillhandahålla varor och tjänster på apoteksmarknaden och bedriva därmed förenlig verksamhet. Statens ambition är att Apoteket AB ska vara en väl fungerande och konkurrenskraftig aktör på den nya apoteksmarknaden.

5.2.1 Styrningen av Apoteket AB överlämnades till OAB

Regeringen överlämnade styrningen av Apoteket AB till OAB i enlighet med riksdagens beslut.⁶⁸ Regeringen utfärdade ägardirektiv till OAB som i sin tur utfärdade ägarinstruktioner till sitt dotterbolag, Apoteket AB, om vad bolaget fick göra under omregleringsperioden.⁶⁹ Regeringens verksamhetsavtal med Apoteket AB fanns kvar, men Socialdepartementets kontakt med bolaget minskade.⁷⁰ I omregleringspropositionen och ägardirektivet för 2009 angav regeringen att OAB i genomförandet av sitt uppdrag ”skulle beakta” Apoteket AB:s utvecklingsmöjligheter.⁷¹ OAB skulle enligt ägardirektivet även säkerställa att Apoteket AB hade lämpliga mål för kapitalstruktur och andra ekonomiska mål i samband med omregleringen. I det arbetet skulle OAB samråda med Socialdepartementet och Näringsdepartementets enhet för statligt ägande. Beslut om Apoteket AB:s kapitalstruktur och andra ekonomiska mål fattades på bolagets extra bolagstämma i juni 2010.

Restriktioner i Apoteket AB:s handlande har OAB främst redovisat i utfärdade så kallade standstill-bestämmelser som är en bilaga till ägarinstruktionerna.⁷² Det övergripande syftet med standstill-bestämmelserna var att Apoteket AB inte skulle fatta beslut om eller

⁶⁷ Tillkännagivande av avtal mellan staten och Apoteket AB om bolagets verksamhet, SFS 2009:905.

⁶⁸ Prop. 2007/08:87, bet. 2007/08:SoU17, rskr. 2007/08:107.

⁶⁹ Intervju Apoteket AB, 2010-01-12.

⁷⁰ Intervju med Bätelson, Per, f.d. styrelseordförande i Apoteket AB, 2010-01-20, intervju Apoteket AB, 2010-01-12.

⁷¹ Prop. 2008/09:145 s. 87, OAB:s ägardirektiv 2009-04-30.

⁷² Enligt OAB har ägarinstruktionerna varit nödvändiga för att lyfta av ansvaret för avyttringsprocessen (av inkräm/apotekskluster) från Apoteket AB:s styrelse. Detta hade även varit nödvändigt om genomförandeorganisationen hade varit en myndighet. OAB:s synpunkter på Riksrevisionens rapportutkast, 2010-10-08.

genomföra åtgärder som negativt kunde påverka omstruktureringen eller avyttringsprocessen av apotek eller som kunde medföra konkurrensfördelar gentemot andra aktörer på den nya apoteksmarknaden. Delar i OAB:s ägarinstruktioner och standstill-bestämmelser till Apoteket AB har förändrats löpande, och nya har tillkommit under omregleringsperioden. Sammantaget uppgick antalet förändringar till tio under 2009 (se bilaga 4).

Nedan redovisas ett sammandrag av vissa bestämmelser i ägarinstruktionerna.

- Vidta åtgärder för att genomföra en inkrämsöverlåtelse av infrastruktur och servicefunktioner till Apotekens Service AB.
- Aktivt arbeta med att införa den så kallade IT-övergångslösningen, det vill säga processen för att under en övergångsperiod kunna erbjuda nya aktörer på apoteksmarknaden tillgång till bland annat expeditionssystem (ATS) mot en avgift.
- Genomföra övergångslösningar för varuförsörjning av handelsvaror.
- Agera så att andra aktörer som bedriver apoteksverksamhet inte förhindras att använda och registrera firma och varumärken där orden "apotek" eller "apoteket" ingår.
- Överlåtelse av ägandet av Produr AB och receptgranskningssystemet DUR till Apotekens Service AB.

I det följande redovisas ett sammandrag av vissa bestämmelser i standstill-meddelandena.

- Förbud mot att fatta beslut eller genomföra åtgärder som negativt kan påverka omstruktureringen eller avyttringsprocessen eller som kan medföra konkurrensfördelar utan att först begära in OAB:s samtycke därtill. Rätt att genomföra vissa effektiviseringar på huvudkontoret. Rätt att genomföra 15 nyetableringar.
- Bolagets franchiserekrytering får inte påbörjas eller fortgå.
- Centralt varuförsörjningsstöd (CVS) ska rullas ut på samtliga apotek och ska ingå i IT-övergångslösningen.
- Bolaget får inte avyttra, likvidera, förvärva eller starta upp verksamheter, till exempel enskilda apotek, Apoteket Produktion & Laboratorier och det planerade franchisingkonceptet.
- Bolaget får inte avyttra, flytta eller förvärva tillgångar och personal från och mellan enskilda apotek om det inte är ett led i den löpande affärsverksamheten.
- Bolaget får inte ingå, överlåta eller säga upp avtal om detta inverkar negativt på omstruktureringsprocessen.
- Bolaget får inte ansöka om nya eller överlåta befintliga immateriella rättigheter, andra rättigheter eller tillstånd.

- Planeringen av Ica-samarbetet ska upphöra och samtliga nödvändiga åtgärder för avveckling av samarbetet vidtas omedelbart. Detta åtagande gäller till och med tolv månader efter upphörandet av ordinarie standstill-period.
- Dosdispenseringsverksamheten i Apodos inklusive den internationella verksamheten bolagiseras med syftet att avskiljas från Apoteket AB. Tjänsterna avseende Apodos tillhandahålls aktörerna på apoteksmarknaden till likvärdiga och icke-diskriminerande villkor.
- Apoteket Farmaci AB behålls av Apoteket AB tills vidare. Ägandet utvärderas efter tolv månader utifrån konkurrensen på avtals- och grossistmarknaderna.⁷³

Användningen av benämningen standstill, såsom den använts för Apoteket AB, är ovanlig. Vanligen används den benämningen för en bestämmelse enligt konkurrensreglerna som förbjuder företag att fullfölja en integration av två verksamheter – den köpta och den som köparen redan före förvärvet besitter – innan konkurrensmyndigheternas prövning är färdig. Vad gäller Apoteket AB användes benämningen för instruktioner och bestämmelser från ägaren OAB till Apoteket AB:s ledning och styrelse. Dessa instruktioner fyllde ett antal syften som vanligtvis regleras genom avtal mellan köparen och säljaren vid en företagstransaktion.

5.2.2 *Standstill-bestämmelserna upphörde vid olika tidpunkter*

De flesta standstill-bestämmelserna för Apoteket AB skulle gälla tills dess de nya aktörerna fick kontroll över de övertagna apoteken, det vill säga när de nya aktörerna hade tecknat avtal om köp av apotek och de hade fått tillstånd av Läkemiddelsverket att bedriva apoteksverksamhet. Dessutom skulle även småföretagarbolaget (Apoteksgruppen AB) ha fått tillstånd att bedriva apoteksverksamhet av Läkemiddelsverket. Beslutet om upphörande av bestämmelserna tog dock inte hänsyn till tillståndsgivningen för enskilda apoteksaktörer som ingår i Apoteksgruppen AB.

Flertalet standstill-bestämmelserna upphörde därmed att gälla den 8 mars 2010. Förbudet som rörde Ica-samarbetet gäller dock ytterligare tolv månader från denna tidpunkt. Vidare kvarstår osäkerheten beträffande Apodos och Apoteket Farmaci AB eftersom beslut om en eventuell avyttring av Apodos ännu inte har fattats av regeringen. Apoteket Farmaci AB skulle också enligt OAB behållas av Apoteket AB tills vidare men utvärderas senare.

⁷³ Ägarinstruktioner inklusive standstill antagen vid extra bolagsstämma i Apoteket Aktiebolag (publ) följande datum: 2009-02-12, 2009-02-19, 2009-04-27, 2009-05-04, 2009-05-14, 2009-05-19, 2009-06-06, 2009-06-15, 2009-06-24, 2009-07-03, 2009-07-20, 2009-09-11, 2009-09-18, 2009-10-07, 2009-10-19, 2009-10-30, 2009-11-25, 2010-03-01, 2010-03-12 och 2010-03-26.

5.2.3 Apoteket AB fick inte några långsiktiga riktlinjer om den egna verksamheten

Enligt Apoteket AB var innebörden av OAB:s ägande otydlig från början. Därför krävde Apoteket AB ett förtydligande från OAB om Apoteket AB:s verksamhet och agerande. Detta ledde inte till några förtydliganden om den egna verksamheten, utan i stället infördes krav och villkor efter hand för hur Apoteket AB skulle hjälpa till i omregleringen och vilka restriktioner som skulle gälla när företaget skulle agera på marknaden. Det blev därför viktigt för Apoteket AB att endast agera efter formella beslut och brev från möten i OAB:s styrelse och bolagsstämman. Under den inledande delen av 2009 gjordes ändringar i instruktioner och standstill-meddelanden efter dialog och samförstånd med Apoteket AB, men från mitten av året upplevde Apoteket AB att förfarandet blev mer ensidigt från OAB:s sida.⁷⁴⁻⁷⁵ OAB menar att besluten om ändringar av ägardirektiv och standstill-bestämmelser hela tiden togs fram i dialog med Apoteket AB:s vd.⁷⁶

Anledningen till att Socialdepartementet valde en bolagslösning för att hantera omregleringen var att man gjorde bedömningen att frågorna borde hanteras av en särskild organisation med den för ändamålet rätta kompetensen. Bolaget skulle, som nämnts tidigare, dessutom även vara ägare till Apoteket AB och beakta Apoteket AB:s utvecklingsmöjligheter. Enligt Apoteket AB hade OAB dock inget långsiktigt ägarperspektiv utan koncentrerade sig på frågor som skulle hanteras under omregleringen. Det innebar bland annat att Apoteket AB inte informerades om hur mycket företagets framtida utlägg skulle bli för omregleringen. Det var inte heller klargjort hur Apoteket AB:s kapitalstruktur skulle se ut på den nya konkurrensutsatta marknaden, förhållanden som var viktiga för Apoteket AB att känna till för att kunna planera för sin framtid. Apoteket AB upplevde därför att OAB inte tog tillräcklig hänsyn till företagets utveckling under omregleringsperioden.⁷⁷ OAB menar att beslut om kapitalstruktur för Apoteket AB fattades vid Apoteket AB:s extra bolagsstämma i juni 2010 efter en beredningsprocess som genomförts under omregleringen.⁷⁸

⁷⁴ Se vidare bilaga 4 över successivt beslutade förändringar i ägarinstruktion och standstill-bestämmelser under 2009.

⁷⁵ Intervju med Bätelson, Per, f.d. styrelseordförande i Apoteket AB, 2010-01-20, intervju Apoteket AB 2010-01-12.

⁷⁶ OAB:s synpunkter på Riksrevisionens arbetsmaterial 2010-05-21.

⁷⁷ Intervju med Bätelson, Per, f.d. styrelseordförande i Apoteket AB, 2010-01-20 och Lagerblad, Peter, f.d. styrelseledamot, 2010-04-16, brev från Apoteket AB till OAB 2009-09-19.

⁷⁸ OAB:s synpunkter på Riksrevisionens arbetsmaterial 2010-05-21.

5.2.4 *Apotekets styrelse ansåg att de nya ägardirektiven inte gynnade företaget – OAB ansåg att Apotekets agerande påverkade försäljningsprocessen negativt*

Ett förhållande som har rönt stor uppmärksamhet vad gäller standstill-bestämmelserna var Apoteket AB:s planerade samarbete med Ica på den nya konkurrensutsatta marknaden. OAB hade godkänt att Apoteket AB fick börja samtala med Ica men framhöll att planerna inte fick gå så långt som till att formaliseras i ett avtal.⁷⁹ Det visade sig dock att Apoteket AB under sommaren 2009 redan hade ett långt framskridet samarbete och en avsiktsförklaring. En pressrelease om det planerade samarbetet släpptes också av Ica under sensommaren. Samarbetet hade enligt OAB kunnat leda till att säljaren stämtes för undanhållande av väsentlig information inför försäljningen om det inte uppdragats och meddelats köparna innan försäljningstidpunkten. Vidare menar OAB att Apoteket AB:s agerande äventyrade hela transaktionsprocessen och värdet på de tillgångar som skulle säljas. Det hade också kunnat omintetgöra möjligheten att skapa en ändamålsenlig marknadsstruktur på den nya konkurrensutsatta marknaden.⁸⁰

Beslut fattades då av OAB:s styrelse om ändrade standstill-bestämmelser som innebar att planeringen av Ica-samarbetet skulle upphöra och åtgärder vidtas för avveckling av samarbetet. Samtidigt fattades beslut om att Apoteket AB:s dotterbolag Apoteket Farmaci AB, som försörjer sjukhusen med läkemedel, tills vidare behålls men att en utvärdering av ägandet ska göras efter tolv månader. Beslut hade redan tidigare tagits i OAB:s styrelse om att Apoteket AB:s verksamhetsgren Apodos, som förpackar läkemedel i portionsförpackningar, ska bolagiseras och eventuellt avyttras i framtiden.⁸¹

OAB har framfört att de nya bestämmelserna skulle ha diskuterats med representanter från Apoteket AB men att Apoteket AB:s dåvarande styrelseordförande uteblev från mötet.⁸² När OAB sedan införde de nya standstill-bestämmelserna vägrade Apoteket AB:s styrelse att följa instruktionen. Styrelsen framförde i ett brev att de nya bestämmelserna stred mot aktiebolagslagens bestämmelser om att styrelsen ska se till bolagets bästa. Styrelsen angav att deras uppgift var att värna om Apoteket AB och dess medarbetare och samtidigt ge ledningen det nödvändiga stödet för att utveckla företaget och skapa värde och lönsamhet på en omreglerad

⁷⁹ Intervju med Gustafsson, Eva-Britt, vd OAB, 2010-01-08.

⁸⁰ Beslutsunderlag till extra styrelsemöte i OAB den 2009-09-21, pm och dokument avseende bekräftelse av hantering av standstill-bestämmelser 2009-09-16.

⁸¹ Ägarinstruktioner och standstill-meddelanden 2009-09-18, intervju med f.d. styrelseordförande i Apoteket, Per Bätelson, 2010-01-20.

⁸² OAB:s synpunkter på Riksrevisionens rapportutkast, 2010-10-08

marknad. Apoteket AB:s restriktioner för verksamheten hade, i förhållande till när styrelsen tillträdde, ändrats löpande och blivit mer och mer omfattande. Apoteket AB:s styrelse bedömde därför att de inte längre kunde följa OAB:s nya instruktioner som enligt styrelsens bedömning motarbetade bolagets utvecklingsmöjligheter. Huvudorsaken till styrelsens slutliga ställningstagande var att Apodos sannolikt skulle säljas och att Apoteket AB:s ägande av Farmaciverksamheten ifrågasattes. Ica-samarbetet var av mindre vikt för styrelsens beslut att inte följa ägarinstruktionerna.^{83, 84} OAB framför å andra sidan att de nya standstill-bestämmelserna infördes tillsammans med Apoteket AB:s vd och att Ica-samarbetet inte var av mindre vikt för Apoteket AB:s styrelse.⁸⁵

Som en följd av översänt brev fattade OAB beslut om att avsätta Apoteket AB:s styrelse eftersom bolaget ansåg att det var omöjligt att behålla en styrelse som inte ville följa ägarens instruktioner. En ny styrelse utsågs som fick överta de nya ägarinstruktionerna och standstill-bestämmelserna. Ytterligare smärre förändringar har genomförts under 2010.

5.2.5 *Det långsiktiga ägaransvaret för Apoteket AB kom inte att prioriteras*

Överlämnandet av ägandet och styrningen av Apoteket AB till OAB skedde med stöd av riksdagens beslut. Eftersom OAB hade ett kort uppdrag och i ägardirektivet hade som övergripande mål att skapa förutsättningar för en fungerande konkurrens och en mångfald på marknaden fick Apoteket AB:s utvecklingsmöjligheter mindre uppmärksamhet i genomförandet. Detta innebar att det långsiktiga ansvaret för Apoteket AB:s utveckling inte i tillräcklig grad beaktades.

Regeringen anger i propositionen⁸⁶ att det var viktigt att ge stabila, förutsägbara och rättssäkra regler för alla aktörer på marknaden. Riksrevisionen menar att detta även borde inkludera statens egna bolag, vilka precis som andra bolag inte kan verka på marknaden om förutsättningarna för deras framtid inte klargörs av ägaren genom mer långsiktiga mål.

Vidare kan det ifrågasättas om det var ändamålsenligt att OAB styrde Apoteket AB med frekventa och föränderliga ägarinstruktioner och standstill-bestämmelser under 2009. I normalfallet gäller ägardirektiv och ägarinstruktioner under lång tid i syfte att ge långsiktiga anvisningar till företaget.

⁸³ Brev från Apotekets styrelse till styrelsen i OAB, 2009-09-19.

⁸⁴ Intervju med f.d. styrelseordförande i Apoteket, Per Båtelson, 2010-01-20.

⁸⁵ OAB:s synpunkter på Riksrevisionens arbetsmaterial 2010-05-21.

⁸⁶ Prop. 2008/09:145 *Omreglering av apoteksmarknaden* s. 84.

5.2.6 *Motiv för ägarinstruktioner och standstill-bestämmelser*

En ekonomisk analys, som Riksrevisionen låtit genomföra⁸⁷, bildar utgångspunkt för granskningen av standstill-bestämmelserna.

Vissa av ägarinstruktionerna och standstill-bestämmelserna syftade till att förhindra att en vertikal relation skulle uppstå mellan Apoteket AB och dess konkurrenter. Därför skulle Apoteket AB överföra viss infrastruktur till Apotekens Service AB. Andra bestämmelser rörde tillhandahållandet av Apoteket AB:s receptexpeditionssystem, ATS, Apoteket AB:s dosdispenseringstjänster och verksamheten inom ett av Apoteket AB:s dotterbolag, Apoteket Produktion och Laboratorier AB. Ytterligare standstill-bestämmelser syftade till att förhindra Apoteket AB att genomföra värdeminskningar av överförda apotek eller sådana åtgärder som skulle kunna förmå kunder att byta apotek, en form av så kallade MAC-klausuler. Riksrevisionens bedömning är att det fanns motiv till att begränsa Apoteket AB:s möjligheter att försämra värdet på de tillgångar som såldes liksom att tvinga Apoteket AB att leverera vissa tjänster till köparen i form av övergångslösningar för IT och varor. Det var också motiverat att begränsa Apoteket AB:s möjligheter att effektivisera sin verksamhet genom bolagets externa affärsförbindelser *tiden innan* övriga aktörer hade hunnit etablera sig på marknaden. Apoteket AB hade annars riskerat att få ett konkurrensövertag på marknaden. Däremot är det mindre uppenbart att det ligger i samhällets och konsumenternas intresse att mer allmänt begränsa Apoteket AB:s möjligheter att konkurrera *efter det* att de stora apoteksköparna tillträtt marknaden och Apoteket AB inte längre hade en dominerande ställning.

5.2.7 *Motiv för att begränsa Apotekets möjligheter att effektivisera sin verksamhet genom bolagets externa affärsförbindelser*

En tillgång som överförs från ett företag till ett annat kan minska i värde genom att tillgången i sig i något avseende försämras, men den minskar också i värde om konkurrensen på marknaden blir hårdare. Konkurrensen kan skärpas genom att den före detta monopolisten, som initialt har ett konkurrensövertag på marknaden, vill sänka sina egna kostnader så att företaget blir en mer effektiv konkurrent. Monopolisten har sannolikt också intentioner att expandera och utveckla sin verksamhet genom att till exempel etablera nya apotek.

⁸⁷ Bergman, Mats och Stennek, Johan, *Bättre spelregler på apoteksmarknaden*, 2010-04-29, konsultrapport på uppdrag av Riksrevisionen.

I normalfallet är det enligt Riksrevisionen positivt för samhället och konsumenterna om en marknadsaktör kan sänka sina kostnader, oavsett om det är en stor eller liten aktör. Lägre kostnader kommer att leda till lägre priser och utvidgad service samt nyetablering och därmed förbättrad tillgänglighet. Detta gäller även apoteksmarknaden. Det finns dock ett antal mekanismer som gör att det ibland inte är önskvärt att sänka den redan mest effektiva eller största aktörens kostnader.

För det första behöver inte en expansion eller sänkta kostnader för dominanten vara bra, om detta leder till en sådan överlägsenhet att övriga företag slås ut från marknaden. För det andra kan man tänka sig en situation då kostnaderna sänks genom att dominanten får kontroll över en unik tillgång, som i alternativfallet skulle användas av en annan aktör på marknaden. Om det, för det tredje, finns betydande icke återvinningsbara kostnader (sunk costs) förknippade med etablering av apotek, skulle Apoteket AB kunna överetablera sig av strategiska skäl. Möjligheten att agera först – genom att investera innan de andra företagen har möjlighet eller rättighet att göra det – är en fördel som kan användas för att höja marknadsandelen och lönsamheten.

I standstill-bestämmelserna fanns ett antal förbud som utgjorde hinder för Apoteket AB att effektivisera och sänka sina kostnader. Bolaget hade exempelvis förhindrats från att planera för nya butikslägen, och bolaget hade förhindrats från att genomföra projekt som kunde effektivisera Apoteket AB:s uppströms verksamheter, till exempel dess inköpsfunktioner, inklusive en eventuell vertikal integration uppströms mot läkemedelsgrossisttjänster.

På den här typen av detaljhandelsmarknader spelar det inte någon roll vilket företag som får sina kostnader sänkta. Det som spelar roll är i stället den totala kostnadssänkningen på marknaden. Det finns därför inte något särskilt motiv för att ge *mindre effektiva konkurrenter* företräde till en unik möjlighet att sänka sina kostnader. Det kan dock vara motiverat att hindra Apoteket AB från att sänka sina kostnader om det finns en påtaglig risk att samtliga konkurrenter kan slås ut helt från marknaden.

Det mest effektiva företaget på marknaden bör egentligen ges dubbla fördelar enligt Riksrevisionens konsulter. För det första bör företaget få agera först, och för det andra bör det få tillgång till den unika resursen, till exempel ett tänkt samarbete med Ica. Det innebär att *om* Apoteket AB kan förmodas vara mer effektivt än sina konkurrenter bör de restriktioner som gäller för etablering och samarbeten tas bort. Omvänt, om det finns skäl att tro att de nya företagen är mer effektiva, bör *de* få agera först. Om det är osäkert vilket företag som är mest effektivt bör de i stället få agera samtidigt och med så lika förutsättningar som möjligt.⁸⁸

⁸⁸ Ett samarbetsavtal är ömsesidigt. Om det är Ica som är den mest attraktiva samarbetspartnern för apotekskedjor bör Ica ha goda möjligheter att välja samarbetspartner. Det är rimligt att tro att Ica har incitament att välja den mest effektiva partnern.

Sammanfattningsvis visar detta enligt Riksrevisionen att det kan ifrågasättas om det *efter en viss tidpunkt* var motiverat att lägga restriktioner på Apoteket AB som inte gällde för övriga företag, och som syftade till att göra det svårare för Apoteket AB att öka sin externa effektivitet och sänka sina kostnader. En lämplig tidpunkt att ta bort standstill-bestämmelserna för ett samarbete med Ica skulle ha kunnat vara någon gång mellan den tidpunkt då det blev klart vilka köparna till apoteksklustren var (i november 2009) och den tidpunkt då köparna förfogade över de apotek de köpt (i februari 2010). Vid denna tidpunkt hade övriga stora apoteksaktörer tillträtt marknaden, och Apoteket AB hade inte längre en dominerande ställning på marknaden.

5.2.8 *Två viktiga verksamheter för Apoteket AB*

En ekonomisk analys⁸⁹ som Riksrevisionen låtit genomföra bildar utgångspunkten för granskningen av verksamheterna i Apodos och Apoteket Farmaci AB.

I Apoteket AB:s standstill-bestämmelser nämns verksamheterna i Apodos och Apoteket Farmaci AB. Båda dessa verksamheter anses vara viktiga verksamheter för Apoteket AB:s möjlighet till expansion på marknaden. Apodos skulle enligt bestämmelserna bolagiseras, och Apoteket Farmaci AB skulle utvärderas efter tolv månader för att man skulle kunna bedöma om verksamheten är utmaningsbar för konkurrenter. Båda verksamheterna skulle senare eventuellt avyttras för att förhindra att en enskild aktör på den nyöppnade marknaden får för stor marknadsmakt. Verksamheterna tillsammans omsätter ungefär lika mycket som Apoteket AB:s kvarvarande apotek.

Apodos är en verksamhet som packar portionsförpackningar av läkemedel. Apodos är också en viktig del av Apoteket AB:s utlandsetablering, Apoteket International AB. Packningen sker vid elva "dosapotek" på initiativ av läkaren, genom att denna skickar dosrecept (via Internet, fax eller per telefon) till ett dosapotek. I det e-receptdosregister som styr användningen av dosförpackade läkemedel går det att utläsa om olämpliga läkemedelskombinationer är förskrivna, liksom om samma läkemedel är dubbelförskrivet.

Apoteket Farmaci AB har tre huvudverksamheter: distribution av läkemedel in i vården, tillverkning av läkemedel respektive farmacitjänster.

Det första verksamhetsområdet handlar om att driva sjukhusapotek. Apoteket Farmaci AB tillhandahåller läkemedel till klinikerna och ser till

⁸⁹ Bergman, Mats och Stennek, Johan, *Bättre spelregler på apoteksmarknaden*, 2010-04-29, konsultrapport på uppdrag av Riksrevisionen.

att de har rätt sortiment. Tjänsten upphandlas och säljs för närvarande till cirka 75 sjukhus. Grossister och detaljister har sedan den 1 september 2008 kunnat konkurrera om att utföra dessa tjänster. Dock krävs först ett detaljhandelstillstånd.

Verksamhetsområdet tillverkning gäller cytostatika och andra läkemedel som tillverkas på plats. Detta görs på cirka 30 sjukhus. Inom verksamhetsområdet farmacitjänster säljer Apoteket Farmaci AB konsulttjänster. Konsulterna är experter på läkemedelsanvändning. En upphandling gjordes för två år sedan, då många småföretag var med och konkurrerade. Apoteket Farmaci AB vann nio av elva deluppdrag.

Riksrevisionens konsulter⁹⁰ bedömer att inträdeshindren, på de marknader där Apodos och Apoteket Farmaci AB agerar, är låga, till skillnad mot OAB som anser att dessa är höga. Bedömningen som görs om låga inträdeshinder motiveras av att köparna på marknaden, i huvudsak landsting och kommuner men även privata vårdgivare, är professionella. Samordningsfördelarna mellan Apoteket AB, Apodos och Apoteket Farmaci AB framstår också som begränsade. Därför spelar det ur samhällsekonomisk synvinkel ingen större roll på den svenska marknaden om Apoteket AB får behålla dessa verksamheter eller om de avskiljs. Apoteket AB:s före detta styrelse bedömde dock att Apodos är en viktig verksamhet som ett led i en möjlighet att agera som grossist och få större makt gentemot läkemedelsindustrin. Vidare är verksamheten viktig för en större lansering av en internationell dosverksamhet utanför Sverige.⁹¹

Dosreceptdatabasen och e-recept dos har dock enligt Riksrevisionens konsulter stora skalfördelar, och en kommersiell aktör, inklusive Apoteket AB, som kontrollerar detta system kan sannolikt använda det till sin fördel i konkurrensen. Vidare kan man betrakta detta e-dosregister som en typ av strategisk infrastruktur som alla aktörer borde få del av på marknaden till lika villkor och som därför borde samordnas med annan infrastruktur hos Apotekens Service AB. OAB beslutade därför i mars 2010 att överföra delar av dosreceptdatabasen samt e-recept dos till det statliga bolaget för infrastruktur tjänster, Apotekens Service AB⁹².

⁹⁰ Bergman, Mats och Stennek, Johan, *Bättre spelregler på apoteksmarknaden*, 2010-04-29, konsultrapport på uppdrag av Riksrevisionen.

⁹¹ Telefonsamtal med Lagerblad, Peter, 2010-05-19, intervju med f.d. styrelseordförande i Apoteket, Bätelson, Per, 2010-01-20.

⁹² Apoteket Omstrukturering AB, *Årsredovisning 2009*, s. 15.

Riksrevisionen bedömer sammanfattningsvis att den osäkerhet som råder om Apoteket AB ska få behålla dessa verksamheter har skapat sämre marknadsförutsättningar för Apoteket AB och kan indirekt även ha påverkat övriga marknadsaktörers agerande på marknaden.⁹³

5.3 Sammanfattande iakttagelser och slutsatser

- OAB hade ett kort uppdrag och ett övergripande mål att skapa förutsättningar för en fungerande konkurrens och en mångfald på marknaden. Detta innebar att det långsiktiga ansvaret för Apoteket AB:s utveckling inte i tillräcklig grad beaktades.
- OAB:s ägarinstruktioner och standstill-bestämmelser till Apoteket AB har utvecklats efter hand. Detta har skapat en osäkerhet hos Apoteket AB om vilka regler som gäller för bolagets egen verksamhet.
- Standstill-bestämmelserna upphörde i huvudsak att gälla den 8 mars 2010. Vissa standstill-bestämmelser kvarstod dock och har hindrat Apoteket AB från att effektivisera sin verksamhet vad gäller bolagets externa affärsförhållanden. Detta trots att de stora apoteksköparna inträtt på marknaden och Apoteket AB inte längre hade en dominerande ställning.
- Inträdeshindren på de marknader där Apodos och Apoteket Farmaci AB agerar bedöms vara låga, särskilt med tanke på att köparna på marknaden är professionella. Samordningsfördelarna mellan Apoteket AB, Apodos och Apoteket Farmaci AB bedöms också vara begränsade. Detta innebär att det från samhällsekonomisk synvinkel inte spelar någon större roll på den svenska marknaden om Apoteket AB får behålla dessa verksamheter eller om de avskiljs. Däremot kan det ha betydelse för Apoteket AB:s möjligheter att agera på den svenska och internationella marknaden. Osäkerheten om vad som ska hända med dessa båda verksamheter påverkar marknadsvillkoren för främst Apoteket AB men även för övriga marknadsaktörer.

⁹³ I regeringens ägardirektiv till Apoteket AB den 17 juni 2010 finns inga särskilda begränsningar kvar vad gäller Apodos och Apoteket Farmaci AB. Däremot finns en långtgående upplysningsskyldighet för Apoteket AB att lämna ägaren de upplysningar och handlingar som behövs och den insyn i bolagets redovisning som är nödvändig för att ägaren ska kunna följa och utvärdera bolagets ställning och agerande på den omreglerade apoteksmarknaden. Det innebär att Apoteket AB:s handlingsfrihet fortfarande är beskuren vad gäller dessa två verksamheter.

6 Avskiljning och prissättning av strategisk IT-infrastruktur

6.1 Hur bör IT-infrastrukturen avskiljas och prissättas?

I det följande beskrivs den bedömningsgrund mot vilken Riksrevisionen värderar de statliga insatser som vidtagits.

I många andra omregleringar har den strategiska infrastrukturen separerats vertikalt från den före detta monopolistens övriga verksamhet, ofta i en separat statlig organisation. Syftet är att minimera risken för monopolprissättning av infrastrukturen och garantera lika villkor.

Detta skedde till exempel när man påbörjade avregleringen av tågtrafiken 1988 och Statens Järnvägar delades upp i Banverket och affärsverket Statens Järnvägar (SJ). Banverket blev den myndighet som skulle förvalta statens spåranläggningar och ha rätt att ta ut banavgifter från tågoperatörerna. Ett annat exempel på vertikal separation är bildandet av Affärsverket svenska kraftnät 1992 som var en förberedelse inför avregleringen av elmarknaden 1996. Svenska kraftnät och Vattenfall AB skapades genom att affärsverket Vattenfall delades upp och där Svenska kraftnät tog hand om stamnätet och Vattenfall AB tog hand om elproduktion och elleveranser samt distributionsnät för elkraft. Svenska kraftnäts verksamhet finansieras främst genom avgifter från överföringen på stamnätet och avgifter från systemansvarsverksamheten.

En risk om monopolisten har fortsatt kontroll över infrastrukturen och om prissättningen på infrastrukturtjänsterna är reglerad, är att bolaget får incitament att utestänga sina konkurrenter. Detta sker genom att konkurrenterna inte får tillgång till nödvändiga infrastrukturtjänster och därmed hindras att konkurrera med monopolistens övriga verksamhet. Även om det inte är möjligt för monopolisten att helt utestänga sina konkurrenter, så kan bolaget fortfarande försämma service och annan kvalitet vid försäljningen av infrastrukturtjänsterna. Ett alternativt scenario som gäller vid en fri prissättning av infrastrukturtjänster, är att monopolisten kan hämta hem monopolvinster genom att ta ut höga priser på dessa tjänster.

Ovan redovisade monopolvinster kan undvikas med en vertikal separation av infrastrukturen. Separationen är synnerligen motiverad om de

vertikala samordningsfördelarna mellan handelsleden inte är särskilt starka. Fördelen är att man får en ägare till infrastrukturen som är neutral mellan de olika företag som är beroende av infrastrukturen. Separationen kombineras ofta med en tillträdesreglering som innebär en rätt för marknadsaktörerna att köpa tjänster från infrastrukturorganisationen på lika och icke-diskriminerande villkor.

För att avgiften på infrastrukturtjänster ska vara icke-diskriminerande mellan små och stora företag är det enligt vedertagen ekonomisk teori lämpligt att den vertikalt separerade statliga organisationen tar ut en avgift för infrastrukturtjänsterna som i huvudsak är proportionell mot exempelvis antalet förpackningar. Man bör undvika att ta ut höga fasta avgifter, till exempel per affärskedja och, i synnerhet, per enskild affärsenhet.

6.2 Avskiljning och prissättning av infrastruktur i praktiken

Två typer av separeringar av infrastruktur har gjorts: den infrastruktur som överförts till Apotekens Service AB och separeringen av receptexpeditionssystemet ATS som tillgängliggörs marknadsaktörerna genom Apoteket AB.

En ekonomisk analys⁹⁴, som Riksrevisionen har låtit genomföra, bildar utgångspunkten för granskningen av prissättningen av tillgången till den infrastruktur som överförts till Apotekens Service AB och prissättningen av tillgången till Apoteket AB:s övergångslösning av affärs- och receptexpeditionssystemet ATS.

6.2.1 Gemensam infrastruktur som överförts till Apotekens Service AB

Regeringen har på apoteksmarknaden dragit lärdom av tidigare marknadsreformer och avskilt den strategiska IT-infrastrukturen från den före detta monopolisten Apoteket AB och bildat Apotekens Service AB. Bolaget ska driva och förvalta den överförda infrastrukturen. TLV bestämmer priset på bolagets tjänster till apoteken. Datainspektionen är tillsynsmyndighet för bolagets hantering av personuppgifter, och Konkurrensverket har tillsyn enligt de generella konkurrensreglerna. Förslaget har beretts i gängse ordning då Apoteksmarknadsutredningen tidigt identifierade att avskiljningen av IT-infrastrukturen var nödvändig för att möjliggöra en omreglerad marknad.

⁹⁴ Bergman, Mats och Stennek, Johan, *Bättre spelregler på apoteksmarknaden*, 2010-04-29, konsultrapport på uppdrag av Riksrevisionen.

Den avgift som Apotekens Service AB debiterar marknadsaktörerna för den gemensamt överförda infrastrukturen och som ursprungligen fastställdes av TLV⁹⁵ uppgick den 1 juli 2009 till 2,21 kronor per receptorderrad⁹⁶. Att prissätta per receptorderrad bedömer Riksrevisionen vara en konkurrensneutral prissättningsprincip mellan olika företagsstorlekar och gynnar en mångfald på marknaden.

6.2.2 *Infrastruktur i form av receptexpeditionssystemet ATS som behålls av Apoteket AB*

Affärs- och receptexpeditionssystemet ATS har använts av Apoteket AB före reformen. Förutom att vara ett vanligt affärssystem för hantering av ekonomisk rapportering så hanterar det exempelvis läkemedelsförmånssystemet. Tillgång till affärs- och receptexpeditionssystemet ATS har bedömts vara en helt nödvändig förutsättning för att de nya aktörerna skulle kunna verka på apoteksmarknaden redan från början av 2010. Hade de inte fått tillgång till systemet hade de sannolikt inte kunnat börja sin verksamhet förrän de själva utvecklat motsvarande system.

ATS har beskrivits som ett omodernt system som utvecklats för att hanteras av ett apoteksbolag som verkar på en monopolmarknad. Det har varit arbetskrävande för Apoteket AB att anpassa systemet så att fler företag kunnat anslutas till systemet utan att få insyn i varandras ekonomiska förhållanden.

Apoteket AB:s konkurrenter har erbjudits tillgång till systemet fram till halvårsskiftet 2011, med möjlighet till förlängning ytterligare ett halvår, men då till ett högre pris. Därefter kommer systemet att stängas ned, även för Apoteket AB. Anledningen till att priset stiger är att aktörerna ska ges incitament att lämna systemet. Samtliga aktörer måste alltså utveckla eller köpa egna affärs- och receptexpeditionssystem. De nya aktörerna har frihet att lämna ATS när som helst, dock med tre månaders uppsägningstid. Inget enskilt apotek får anslutas till ATS efter den 31 december 2010. När den sista aktören har sagt upp sitt ATS-abonnemang får systemet stängas ned.

Att de nya apoteken ska betala lika mycket som Apoteket AB:s egna apotek har varit en överordnad princip vid prissättningen. En annan grundprincip har varit att Apoteket AB ska bära investeringskostnaderna för att anpassa ATS-systemet så att fler företag kan anslutas. OAB har beslutat om utformningen av prissättningen av ATS.

⁹⁵ Priset för infrastrukturtjänster sätts av TLV i enlighet med 14 § lagen (2005:258) om läkemedelsförteckning.

⁹⁶ Med receptorderrad avses expedierat läkemedel eller annan expedierad vara i en viss beredningsform, styrka, dos och mängd.

Prissättningen av ATS har skapat skalfördelar som är relativt betydande. Årskostnaden per apotek, som är närmare en miljon kronor för ett företag med ett enda apotek, har ungefär halverats redan när företaget har tre apotek. Nya små aktörer kan undvika dessa extrakostnader genom att ingå franchise- eller franchiseliknande avtal med större aktörer. Småföretagarbolaget Apoteksgruppen AB har exempelvis behandlats som ett enda företag.

Riksrevisionens konsulter bedömer att den enda konstruktiva roll som prissättningen av ATS har att spela är egentligen att styra övergången till de nya affärs- och receptexpeditionssystemen. Givet att önskemålet var att detta skulle gå snabbt så borde ATS egentligen från början ha prissatts ännu högre än det gjordes. Från ett samhällsekonomiskt perspektiv hade det därför varit ännu mer motiverat att använda prissättningen som ett styrinstrument för att påskynda utfasningen av ATS. Vidare hade det varit motiverat att ge små fristående aktörer lika villkor som stora företag, i första hand för att ge dem en bättre signal om vilka kostnader man kan förvänta sig i driften av apoteksverksamhet och därmed inte avskräcka dem från att inträda på marknaden.

Riksrevisionen konstaterar att regeringen har haft som mål att skapa en mångfald av aktörer på apoteksmarknaden, det vill säga att även småentreprenörer ska kunna verka på marknaden. En annan målsättning har varit att skapa likvärdiga villkor oavsett företagsstorlek.⁹⁷ När det gäller prissättningen på ATS-systemet har enligt Riksrevisionens konsulter ambitionsnivån varit hög när det gäller att skapa förutsättningar för att ge Apoteket AB och de stora nyetablerade köparna av apotekskluster lika konkurrensförutsättningar. I första hand har detta skett genom att utvecklingskostnader för ATS-systemet betraktats som systemgemensamma och därmed fått bäras av Apoteket AB ensamt. Det bakomliggande motivet har varit att staten via skattemedel har finansierat dessa kostnader under monopoltiden. Vissa mer småskaliga anpassningar som betraktats som företagsspecifika fasta kostnader har dock fått belasta enskilda aktörer. Visserligen har denna princip tillämpats för såväl stora som små företag, men för småföretag kan företagsspecifika fasta kostnader inte fördelas på många apotek och därmed blir kostnaden per apotek högre för denna grupp.

Sammanfattningsvis kan Riksrevisionen konstatera att prisstrukturen och prissättningsprincipen för tillgången till ATS i större utsträckning borde ha anpassats till målet om mångfald, på samma konkurrensneutrala sätt som har skett vid prissättningen av IT-infrastruktur.

⁹⁷ Prop. 2008/09:145 s. 268.

6.3 Sammanfattade iakttagelser och slutsatser

- Regeringen har dragit lärdom av tidigare marknadsreformer och avskilt den strategiska IT-infrastrukturen från den före detta monopolisten och bildat ett separat statligt bolag att förvalta och tillgängliggöra infrastrukturtjänsterna på lika och icke-diskriminerande villkor.
- En konkurrensneutral prissättningsprincip har tillämpats vid prissättningen av den gemensamma infrastrukturen som har överförts till Apotekens Service AB. Detta gynnar en mångfald på marknaden.
- OAB har gett Apoteket AB i uppdrag att ge sina konkurrenter tillgång till sitt affärs- och receptexpeditionssystem (ATS) under en övergångsperiod eftersom detta var en nödvändig förutsättning för att kunna starta apoteksverksamhet relativt snart efter omregleringen.
- Prissättningen av ATS har inte från början utformats på ett sådant sätt att det ger incitament att investera i ett nytt modernare affärs- och receptexpeditionssystem. Vidare har prissättningsprincipen gett små fristående apoteksaktörer konkurrensnackdelar och kan ha hindrat dem från att träda in på marknaden.

7 Organisation för strategisk IT-infrastruktur

7.1 Hur bör organisationen för IT-infrastrukturen ordnas?

I det följande beskrivs den bedömningsgrund mot vilken Riksrevisionen värderar de statliga insatser som vidtagits.

Som nämnts i tidigare kapitel, omfattar kraven i förvaltningslagen och myndighetsförordningen inte med automatik privaträttsliga rättssubjekt, såsom aktiebolag, även om de ålagts offentliga förvaltningsuppgifter som omfattar myndighetsutövning.⁹⁸ Detta kan dock regleras i lag på liknande sätt som har skett i samband med bildandet av Radiotjänst i Kiruna AB. I lagen (1989:41) om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst regleras att bolaget vid handläggning av ärenden ska tillämpa reglerna i förvaltningslagen. I sådana ärenden ska bolaget även iakttä den förvaltningsrättsliga regleringen om handlingars offentlighet och sekretess.⁹⁹ Därmed gäller regler om insyn och offentlighet, besvärsmöjligheter med mera.¹⁰⁰ En ytterligare jämförelse kan göras med AB Svensk Bilprovning och andra besiktningsorgan, där allt arkivmaterial från lagstyrd besiktning, det vill säga besiktningsorganets protokoll och andra handlingar, hanteras med ledning av offentlighets- och sekretesslagens regler om allmän handlings offentlighet.¹⁰¹

Med myndighetsutövning avses sådana situationer där stat eller kommun genom beslut eller andra åtgärder ger uttryck för samhällets rätt att utöva makt över medborgarna på ett sätt som de inte kan motsätta sig. Justitiekanslern har framhållit att staten därigenom utnyttjar sin överhöghet

⁹⁸ Regeringens skrivelse 2009/10:79, *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, s. 26.

⁹⁹ 2 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), jfr med bilagan till denna lag.

¹⁰⁰ Bohlin, Alf & Warnling-Nerep, Wiweka, *Förvaltningsrättens grunder*, uppl. 2, 2007.

¹⁰¹ Offentlighetsprincipen och sekretess- och offentlighetslagens regler gäller t.ex. för ett statligt bolag i den mån det har intagits i bilagan till sekretess- och offentlighetslagen. Som exempel kan nämnas att Posten Aktiebolag har intagits i bilagan till sekretesslagen när det gäller medverkan vid val och folkomröstning, särskild postdelgivning, tullkontroll, utlämnande av körkort samt handläggning av flyttningsanmälningar. AB Svensk Bilprovning och andra besiktningsorgan omfattas genom att de nämns i en bilaga till offentlighets- och sekretesslagen under rubriken Besiktningsorgan enligt fordonslagen (2002:574). Se Bohlin, Alf, *Offentlighetsprincipen*, uppl. 8, 2010, s. 60 f.

över enskilda rättssubjekt genom att med stöd av lag eller andra föreskrifter tvinga dem att göra eller tåla något (*förpliktande beslut*), eller omvänt att besluta om rättigheter eller förmåner som tillkommer dem (gynnande beslut). Utmärkande för situationen är således den enskildes beroendeställning i förhållande till myndigheten.¹⁰²

OECD har utarbetat riktlinjer för bildandet av ett nytt statligt organ i samband med omregleringar av marknader. Dessa riktlinjer anger bland annat att ett nybildat organ bör uppfylla fundamentala förvaltningsrättsliga principer då organet ska utöva myndighetsutövning. Dessa grundläggande principer avser likabehandling, offentlighet, transparens, hantering av allmänna handlingar och möjlighet till överprövning.¹⁰³

Statliga organ som förvaltar strategisk infrastruktur på andra marknader än apoteksmarknaden är myndigheter och måste följa förvaltningslagen och offentlighets- och sekretesslagen som garanterar bland annat insyn och rättssäkerhet vid handläggning av ärenden. Detta gäller till exempel för Banverket, numera myndigheten Trafikverket, som ansvarar för byggande, drift och underhåll av svenska järnvägar. Ett annat exempel är Affärsverket svenska kraftnät som har till uppgift att driva och förvalta en infrastruktur, nämligen stamnätet.

7.2 En organisation för strategisk IT-infrastruktur i praktiken

I Apoteksmarknadsutredningen framgår det att utredaren särskilt skulle se över vilken myndighet eller annan organisation som borde ta över ansvaret för hanteringen av olika register som Apoteket AB hade inrättat. I bedömningen har dock inte utredaren vägt vilka för- och nackdelar som finns med en bolagslösning i förhållande till en myndighetslösning.

Utifrån utredningens bedömning utarbetade regeringen propositionen 2007/08:87 *Bildande av moderbolag för Apoteket AB samt vissa omstruktureringsåtgärder* där man föreslog en bolagsmodell. Därefter bemyndigade riksdagen regeringen att inrätta ett av staten helägt servicebolag (sedermera Apotekens Service AB) med ansvar för samhällsnyttig infrastruktur och informationsdatabaser. Det har varit OAB:s uppgift att övervaka att nödvändig infrastruktur och nödvändiga

¹⁰² Se t.ex. prop. 1971:30, s. 331 f. och SOU 1968:27, s. 139, SOU 1993:55, s. 71. Från den rättsvetenskapliga litteratur kan nämnas Wennergren, Bertil, *Offentlig förvaltning i arbete*, 2000, s. 25, Strömberg, Håkan & Lundell, Bengt, *Allmän förvaltningsrätt*, 2002, s. 20, Hellners, Trygve, Malmqvist, Bo, *Förvaltningslagen med kommentarer*, 2007, s. 25 – 32 och Bohlin, Alf & Warning-Nerep, Wiweca, *Förvaltningsrättens grunder*, uppl. 2, 2007, s. 13 – 15 och s. 62 – 66. Se också JK:s beslut 1998-01-30, dnr 3138-96-40.

¹⁰³ APEC-OECD, *Integrated checklist on regulatory reform*; OECD *Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance samt Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation* OCDE/GD(95)95.

servicefunktioner överförts och mot ersättning erbjudits alla aktörer på likvärdiga och icke-diskriminerande villkor.

Utöver att Apotekens Service AB ska tillhandhålla infrastruktur tjänster ska bolaget bland annat godkänna apoteksaktörens receptexpeditionssystem, aktörens hantering av säkerhet och underhåll och ansluta aktörens receptexpeditionssystem till bolagets IT-infrastruktur. Det framgår bland annat i Läke medelsverkets föreskrifter om ansökan om tillstånd att bedriva apoteksverksamhet att den apoteksaktör som ansöker om tillstånd ska visa att förutsättningar finns i dess receptexpeditionssystem för direktåtkomst till uppgifter hos Apotekens Service AB¹⁰⁴. Den som ansöker om tillstånd ska även visa att förutsättningar finns för en säker överföring av uppgifterna.¹⁰⁵ I praktiken är det således omöjligt att erhålla tillstånd från Läke medelsverket att bedriva apoteksverksamhet i Sverige utan relevanta godkännanden och utfärdade intyg från Apotekens Service AB.¹⁰⁶

Riksrevisionen bedömer mot denna bakgrund att Apotekens Service AB:s uppgifter i vissa delar är sådana som brukar anses vara myndighetsutövning. Bestämmelser om vad som ska vara uppfyllt för att få godkännanden saknas emellertid. Det går inte heller att överklaga bolagets beslut eller få beslutet omprövat. Vidare finns ingen möjlighet till insyn i bolagets hantering av ärenden eftersom bolagets förvaltningsrättsliga skyldigheter inte har reglerats i lag. Enligt de civilrättsliga avtalen¹⁰⁷, som bolaget tecknar med apoteksaktörerna, kan Apotekens Service AB också på begäran få tillgång till lokal för drift eller användning av apoteksaktörens receptexpeditionssystem för att bolaget ska kunna genomföra kontroller av apoteksaktörens efterlevnad av de tekniska villkoren och kunna utvärdera apoteksaktörens receptexpeditionssystem. Riksrevisionen bedömer att denna kontroll liknar ett tillsynsförfarande.

Läke medelsverket anser att Apotekens Service AB:s uppgifter kan betraktas vara myndighetsutövning.¹⁰⁸ Apotekens Service AB har enligt Läke medelsverket myndighetsutövande uppgifter definierade i lagen om handel med läke medel. Däremot finns det enligt Läke medelsverket ingen nödvändig reglering kring denna myndighetsutövning, till exempel rätten att överklaga och rätten till insyn.¹⁰⁹

¹⁰⁴ 17 § LVFS 2009:8, i enlighet med 2 kap. 6 § 5 och 6 lagen (2009:366) om handel med läke medel.

¹⁰⁵ 18 § LVFS 2009:8, i enlighet med 2 kap. 6 § 7 och 4 kap. 2 § lagen (2009:366) om handel med läke medel samt 11–13 §§ förordningen (2009:659) om handel med läke medel.

¹⁰⁶ Henriksson, Lars, *Rättslig analys av två områden avseende omstruktureringen av den svenska apoteksmarknaden*, konsultrapport på uppdrag av Riksrevisionen.

¹⁰⁷ Apotekens Service AB och "namn på apoteksaktör" tjänsteavtal, avtal om tillhandahållande av tjänster.

¹⁰⁸ Enligt Läke medelsverket får Apotekens Service AB, genom skrivningen i 2 kap. 4 § i lagen om handel med läke medel angående att sökanden ska visa att den har förutsättningar att uppfylla kraven i 2 kap. 6 § (punkterna 5 – 7), myndighetsutövande uppgifter definierade i lag.

¹⁰⁹ E-post från Läke medelsverket, 2010-05-24.

Det framkommer vid en intervju med Sveriges apoteksförning att marknadsaktörerna är bekymrade över att de beslut som fattas i Apotekens Service AB om patientsäkerhet och pris inte går att överklaga. Marknadsaktörerna är vidare intresserade av att bolaget har en effektiv hantering av infrastrukturtjänsterna och efterlyser en insyn i bolagets strategiska planering för att säkerställa kostnaden för tjänsterna och leveransen till företagen.¹¹⁰

OAB framhåller att Apotekens Service AB:s processer och villkor regleras i de avtal som bolaget tecknar med apoteksaktörerna. I de fall en aktör nekas intyg kan denna vidta åtgärder via svensk domstol med stöd av det avtal som apoteksaktören tecknar med respektive apoteksaktör.¹¹¹ Riksrevisionen bedömer att det är svårt för en enskild aktör att i domstol väcka talan om ett nekat godkännande från Apotekens Service AB mot bakgrund av att rättsgrunden är oklar. Innan aktören får teckna avtal med Apotekens Service AB och kan begära intyg ska aktören ha ett produktgodkännande, ett aktörsgodkännande och ett relevant antal apoteksgodkännanden från Apotekens Service AB. Riksrevisionen tolkar avtalet så att i det fall Apoteket Service AB inte godkänner apoteksaktörens underlag kommer Apoteket Service AB inte heller att teckna avtal med aktören. Det innebär att inget avtal eller avtalsvillkor kommer att finnas. Dessutom är verksamheten och processen kring hur en aktör får godkännanden i allt väsentligt oreglerad.

Sammantaget innebär detta att Apotekens Service AB:s uppgifter i vissa delar bär drag av myndighetsutövning. Att Apotekens Service AB skulle komma att få sådana uppgifter har inte analyserats och några förvaltningsrättsliga skyldigheter för bolaget har inte reglerats i lag. Förvaltningsmässiga regler om bland annat likabehandling, offentlighet, rättssäkerhet och hantering av allmänna handlingar gäller därför inte för bolagets verksamhet.

Det kan konstateras att alla marknadsaktörer är helt beroende av de godkännanden och intyg som Apotekens Service AB utfärdar. Det är därför av särskild vikt att marknadsaktörerna i denna hantering inte får försämrade möjligheter till stabila, förutsägbara och rättssäkra villkor.

¹¹⁰ Intervju med Marlow, Cecilia, ordförande i Sveriges apoteksförning och Wallér, Johan, vd i Sveriges apoteksförning, 2010-02-02.

¹¹¹ OAB:s synpunkter på Riksrevisionens arbetsmaterial, 2010-05-21.

7.3 Sammanfattande iakttagelser och slutsatser

- Apotekens Service AB bedöms av Riksrevisionen ha vissa uppgifter som är sådana som brukar anses vara myndighetsutövning. Att Apotekens Service AB skulle komma att få sådana uppgifter analyserades inte i utredningsarbetet. Dessutom finns inga särskilda bestämmelser om de godkännanden som görs och de intyg som utfärdas. Även det tillsynsliknande förfarandet som genomförs är oreglerat.
- Grundläggande förvaltningsrättsliga skyldigheter gäller inte för Apotekens Service AB:s verksamhet eftersom sådana skyldigheter inte har reglerats i lag för bolaget.

8 Reglering av apotekens handelsmarginal

Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket (TLV) är en förvaltningsmyndighet under regeringen och har till uppgift att pröva vilka läkemedel, förbrukningsartiklar och tandvårdsbehandlingar som ska subventioneras av samhället. På läkemedelsområdet ingår det i uppgiften att skapa priskonkurrens mellan utbytbara läkemedel. Vidare bestämmer TLV hur mycket ett läkemedel eller en förbrukningsartikel som omfattas av högkostnadsskyddet ska kosta. TLV beslutar dessutom om den ersättning som apoteken får vid försäljning av receptbelagda läkemedel, det vill säga skillnaden mellan apotekets inköps- och försäljningspris, också kallad apotekens handelsmarginal. På så sätt styr TLV apotekens prissättning av receptbelagda läkemedel, stomiartiklar och förbrukningsartiklar som ingår i läkemedelssubventionen, i dagligt tal högkostnadsskyddet.¹¹²

Modellen för att reglera apotekens handelsmarginal har tagits fram främst för att skydda den statliga läkemedelssubventionen genom att reglera apotekens inköps- och försäljningspriser. Läkemedelssubventionen är utformad så att en betydande del av alla läkemedel säljs till personer som har en hundraprocentig subvention av priset. En oönskad sideeffekt av denna subvention är att många kunder blir helt prisokänsliga. Det innebär att om apotekens handelsmarginal inte skulle vara reglerad skulle apoteken kunna ta ut höga priser trots konkurrensen, erbjuda en för hög kvalitet i förhållande till vad som är samhällsekonomiskt motiverat och inte ha incitament att organisera sin verksamhet på ett kostnadseffektivt sätt. Utan regleringen skulle alla dessa kostnader vältras över på antingen konsumenterna eller skattebetalarna.

8.1 Hur bör handelsmarginalen regleras?

I det följande beskrivs den bedömningsgrund mot vilken Riksrevisionen värderar de statliga insatser som vidtagits.

I statens verksamhet ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas.¹¹³ I lagen om läkemedelsförmåner berörs i huvudsak bestämmelserna

¹¹² Förordningen (2007:1206) med instruktion för Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket.

¹¹³ Lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

om läkemedelsförmåner och prisreglering av varor.¹¹⁴ Kostnaderna för användningen av läkemedlet ska framstå som rimliga från medicinska, humanitära och samhällsekonomiska synpunkter.¹¹⁵ Vad gäller TLV anges i instruktionen att myndigheten ska medverka till en ändamålsenlig och kostnadseffektiv läkemedelsanvändning samt god tillgänglighet till läkemedel i samhället.¹¹⁶ I en samhällsekonomisk bedömning¹¹⁷ analyseras vilka läkemedel som ska ingå i läkemedelssubventionen och hur de ska prissättas. Bedömningen görs utifrån två aspekter: 1) Läkemedelsnytta: Minskade behandlingskostnader till följd av att man kan bota patienten, att patienten kan arbeta i stället för att vara sjukskriven eller pensioneras, med mera. 2) Läkemedelskostnader: Direkta kostnader för biverkningar av läkemedel, ytterligare behandlingar, med mera.

Som tidigare nämnts har målen med reformen varit att skapa ökad tillgänglighet till läkemedel, bättre service och ett utvecklat tjänsteutbud. Ett annat mål har varit att skapa förutsättningar för prispress och offentlig kostnadskontroll. Utformningen av prissättningsmodellen avgör i stor utsträckning vilka förutsättningar för måluppfyllelse som går att åstadkomma. Utformningen av prissättningsmodellen påverkar lönsamheten i apoteksbranschen, vilka investerings- och etableringsincitament som skapas och därmed vilka förutsättningar som krävs för ökad tillgänglighet och bättre service. Modellens utformning påverkar vidare inträdesbarriären till marknaden, vilket är betydelsefullt ur ett mångfaldsperspektiv. Prissättningsmodellen definierar även graden av kostnadskontroll för det offentliga och transparensen vad gäller faktiska inköpspriser.¹¹⁸

Socialutskottet konstaterar i sitt betänkande att handelsmarginalen ska höjas.¹¹⁹ I näringsutskottets yttrande understryks att ersättningen till apoteken ska bestämmas så att det säkerställs en lönsamhet på marknaden som inte är väsensskild från lönsamheten för noterade apoteksbolag i andra länder. Vidare sägs att det bör göras en konsultation med apoteksbranschen och samrådas med landstingen vid bestämmandet av handelsmarginalen.¹²⁰

Närmare instruktioner om hanteringen av prissättningsmodellen för läkemedel återfinns i regeringens proposition om apoteksreformen. Här anges att den prissättningsmodell som TLV administrerar ska utformas på det sätt som möjliggör största möjliga prispress samtidigt som

¹¹⁴ Lagen (2002:160) om läkemedelsförmåner m.m.

¹¹⁵ Jfr 15 § 1 lagen (2002:160) om läkemedelsförmåner m.m.

¹¹⁶ Förordningen (2007:1206) med instruktion för Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket.

¹¹⁷ Intervju med Tauberman, Ann-Christin, f.d. gd på TLV, 2010-02-03.

¹¹⁸ Socialutskottets betänkande 2008/09:SoU21 s. 36 – 37.

¹¹⁹ Socialutskottets betänkande 2008/09:SoU21 s. 37 – 38.

¹²⁰ Socialutskottets betänkande 2008/09:SoU21 s. 156 – 157.

kostnadskontrollen för det offentliga säkerställs.¹²¹ TLV har tolkat innehållet i propositionen som att myndigheten ska kontrollera att målsättningen om en tillräcklig lönsamhet på apoteksmarknaden inte äventyrar kostnadskontrollen för det offentliga samt att kostnader för läkemedel på en omreglerad marknad hålls låga till nytta för konsumenten och samhället. Utmaningen för TLV var hur en sådan prissättningsmodell skulle säkras.

Den prissättningsmodell som TLV administrerar består av tre delar: apotekens handelsmarginal, prissättningen av generika och prissättningen av originalläkemedel. I denna granskning har handelsmarginalen studerats närmare.

Sammanfattningsvis kan konstateras att avsikten är att en ändamålsenlig och effektivt utformad handelsmarginal ska skapa en väl fungerande konkurrens och ytterst leda till ökad tillgänglighet. Ökad tillgänglighet kräver enligt regeringen en ökad lönsamhet för att ge incitament för företagen att öppna fler apotek, ge bättre service och erbjuda större tjänsteutbud. Incitamenten till ökad tillgänglighet borde därmed komma från en av TLV ändamålsenligt utformad handelsmarginal.

8.2 Dagens ersättningsmodell för handelsmarginalen

En ekonomisk analys¹²², som Riksrevisionen har låtit genomföra, bildar utgångspunkten för granskningen i denna del.

TLV:s modell för apotekens handelsmarginal innehåller ett antal komponenter som beskrivs och bedöms nedan. Komponenterna är marginalens nivå, flexibiliteten i inköps- och försäljningspriser, marginalens struktur inklusive värdegraden och justering av marginalen.

8.2.1 Apoteksmarginalens nivå

Den modell som TLV i dag tillämpar utgår i stora delar från den modell som användes under den tid då Apoteket AB hade ensamrätt att bedriva apoteksverksamhet. Apoteksmarknaden präglades under denna tid av ett relativt "billigt", men inte heller särskilt lönsamt apoteksled, med jämförelsevis låg servicegrad och Europas lägsta handelsmarginal.

TLV:s analyser av apotekens bruttomarginal pekade på att handelsmarginalens totala storlek behövde öka om målen med reformen skulle uppnås. Samtidigt angav regeringen i propositionen att

¹²¹ Prop. 2008/09:145 s. 250.

¹²² Bergman, Mats och Stennek, Johan, *Bättre spelregler på apoteksmarknaden*, 2010-04-29, konsultrapport på uppdrag av Riksrevisionen.

läkemedelskostnaderna inte fick öka till följd av omregleringen. En eventuell förändring av handelsmarginalen skulle enligt TLV därför finansieras inom ramen för de befintliga läkemedelskostnaderna.

TLV har infört en konstruktion som höjde handelsmarginalen för utbytbara läkemedel med 10 kronor per förpackning. Detta motsvarar en genomsnittlig höjning av marginalen från 16,4 till cirka 18 procent från och med den 1 november 2009. Den höjda marginalen finansierades enligt TLV främst genom åtgärder som syftade till att sänka priset i tillverkningsledet:

- TLV beslutade att ålägga apoteken på den omreglerade apoteksmarknaden att enbart expediera marknaden under varje period billigaste generika. Vidare infördes en automatisk sanktion vid viss typ av regelstridig expediering, det vill säga om apoteken expedierar förra månadens billigaste generika dras handelsmarginalen in för denna försäljning. Därmed skapades incitament för apoteken att inte beställa onödigt mycket under en viss period.
- TLV bedömde att det var möjligt att utveckla prissättningsmodellen för generika.
- TLV förhandlade fram en frivillig sänkning av priset på samtliga originalläkemedel med generisk konkurrens.
- TLV har vidare föreslagit en rad utvecklingsmöjligheter när det gäller prissättningssystemet, bland annat effektivare omprövningar av vilka läkemedel som ska ingå i högkostnadsskyddet, till vilka priser de ska ingå och en medverkan från läkemedelsindustrin i kostnadskontrollen av läkemedel.

Viss flexibilitet i inköspriser och försäljningspriser

Utöver en marginalförstärkning enligt ovan var avsikten med modellen att en viss flexibilitet i apotekens inköps- och försäljningspriser skulle medföra att apoteken ytterligare skulle kunna öka sina marginaler och få incitament att förbättra service och tillgänglighet. Apotekens marginalförstärkning skulle även i allmänhet öka intresset för inträde på apoteksmarknaden.

Apoteken får enligt modellen förhandla om rabatter med läkemedelstillverkare och parallellimportörer och därigenom få lägre inköspriser än de som TLV bestämt. TLV anser att det finns små förutsättningar för apoteken att förhandla ned inköspriser från läkemedelstillverkarna.¹²³ Däremot finns en viss förhandlingsmöjlighet om det finns parallellimport. TLV anför att ”eftersom apoteken har möjlighet att välja importör vad avser parallellimport och importörerna har möjlighet att höja sitt pris till originalets pris hos TLV skapas en marginal för förhandling.

¹²³ Intervju TLV, 2010-01-31.

TLV har bedömt denna marginal till ca 50 – 100 miljoner kronor på årsbasis beroende på växelkurs m.m.”¹²⁴

Beträffande försäljningspriser får apoteken underskrida det maximala försäljningspriset som fastställs av TLV endast för parallellimporterade läkemedel. Riksrevisionens konsulter menar att apotekens fria prissättning av parallellimport inte kommer att leda till någon stark priskonkurrens gentemot konsumenterna. Anledningen är att det blir svårt för apotek att marknadsföra sig gentemot konsumenterna med att ha ”låga priser” när apoteket endast har möjlighet att sänka priset på ett sådant litet produktsegment. TLV instämmer och menar att möjligheten till prispress gentemot konsumenterna är väldigt liten.¹²⁵

Sammanfattningsvis innebär det att den flexibilitet som har byggts in i handelsmarginalmodellen, kan ge en viss ökning av apotekens handelsmarginal till följd av ökad parallellimport. Flexibiliteten i handelsmarginalen kommer dock inte att innebära att det skapas en prispress mot konsumenterna eftersom i den mån lägre inköpspriser erhålls förs dessa inte vidare till konsumenterna. Inte heller TLV bedömer att det finns förutsättningar för apoteken att skapa prispress för samhället och konsumenterna utan det är TLV:s uppgift. Det är främst generikaprismodellen som anses leda till lägre kostnader.¹²⁶

8.2.2 Apoteksmarginalens struktur

Apotekens marknadsbeteende måste på olika sätt styras så att incitamenten att uppfylla målen med reformen uppfylls. Den handelsmarginal som TLV har fastställt är prestationsbaserad och apoteken får ersättning per såld förpackning.

Att ersättningen på detta sätt knyts till apotekens prestationer eller expedieringar ger två positiva styreffekter: dels skapar man en kvalitetskonkurrens mellan apoteken, dels medför det med automatik att ersättningen knyter an till apotekens kostnader eftersom kostnaderna stiger med antalet expedieringar. En negativ konsekvens är däremot att apoteken har ett intresse av att sälja två små förpackningar snarare än en stor. Om ersättningen i stället skulle utgå per receptorderrad motverkas incitamenten att sälja alltför många små förpackningar. TLV anger att man för närvarande utreder en ersättning per receptorderrad i stället för per förpackning.

¹²⁴ TLV:s synpunkter på Riksrevisionens arbetsmaterial, 2010-05-19.

¹²⁵ Intervju TLV, 2010-01-31.

¹²⁶ Intervju TLV, 2010-01-31.

Apoteksmarginalens värde trappa

I TLV:s priskonstruktion av handelsmarginalen görs en differentiering av marginalen mellan dyra och billiga läkemedel där hänsyn tas till att dyra läkemedel, enligt uppgift från TLV, har en högre lagerkostnad och högre kassationskostnader. Denna så kallade värde trappa är oförändrad i förhållande till den tid då Apoteket AB hade ensamrätt att sälja läkemedel.

Skillnaden mellan försäljningspriset och inköpspriset, apotekens handelsmarginal, ökar således med varans värde, enligt värde trappan, på följande sätt:

Figur 4. Apotekens handelsmarginal från och med 2009-07-15¹²⁷

Apotekets inköpspris (AIP)	Apotekets utförsäljningspris (AUP)
≤ 75,00	AIP × 1,20 + 31,25
> 75,00 – 300,00	AIP × 1,03 + 44,00
> 300,00 – 6 000,00	AIP × 1,02 + 47,00
> 6 000,00	AIP + 167,00

Det innebär att dyrare läkemedel får en högre marginal i absoluta tal. Detta kan enligt Riksrevisionens konsulter innebära att apoteken får ett intresse av att sälja dyrare läkemedel. TLV betonar på sin sida att det i nuvarande system finns en IT-tjänst som styr apoteken till det pris som gäller för det läkemedel apoteken ska expediera enligt TLV:s regelverk, vilket inte fanns i det gamla systemet.¹²⁸

10-kronan – extra ersättning för utbyte av läkemedel

Av Apoteket AB:s försäljningsstatistik över vilka varor som respektive apotek hade sålt under tidigare år framgick att försäljningsmixen skilde sig kraftigt mellan olika apotek – vissa apotek sålde en övertikt av ”dyrare” läkemedel, andra sålde i huvudsak ”billigare” produkter. Detta tolkades av TLV som att en framtida förändring av handelsmarginalen skulle ge olika konsekvenser för olika apotek: vissa skulle gynnas och andra inte, beroende på vilken konstruktion som valdes. Det innebar att TLV inte ville ändra handelsmarginalkonstruktionen i någon större utsträckning innan försäljningen av apotek påbörjades eftersom deras bedömning var att det skulle förändra värdet på respektive apotek.¹²⁹

TLV valde i stället att endast genomföra en marginalförstärkning från den 1 november 2009 genom ett extra tillägg till existerande handelsmarginal med 10 kronor för varje expedition av ett utbytbar läkemedel. Denna extra ersättning lämnas för alla läkemedel där utbyte kan förekomma, också om

¹²⁷ TLVFS 2009:3 om handelsmarginalen för läkemedel och andra varor som ingår i läkemedelsförmånerna.

¹²⁸ E-post från TLV, 2010-06-11.

¹²⁹ Intervju TLV, 2010-01-31.

apoteket expedierar ett originalläkemedel. Motivet för denna ”10-krona” är att kompensera apoteken för de extrakostnader som uppkommer vid apotekens byte av ett läkemedel mot ett billigare substitut, det vill säga generisk substitution.¹³⁰

Indragen handelsmarginal som sanktion i vissa fall men inte i andra fall

TLV har ålagt apoteken på den omreglerade apoteksmarknaden att enbart expediera marknaden under varje period billigaste generiska läkemedel. I det tidigare systemet var det tillräckligt med det billigaste generiska läkemedlet som fanns vid det aktuella apoteket. Före omregleringen, då Apoteket AB hade ensamrätt, gjordes också avsteg från att expediera det billigaste generiska läkemedlet.¹³¹ Därför infördes i dagens system en automatisk sanktion vid en viss typ av regelstridig expediering. Det innebär att om apoteken expedierar *förra* månadens billigaste generiska läkemedel dras handelsmarginalen in, förutom för en inledande period på 15 dagar då apoteken får sälja *förra* månadens generiska läkemedel till *förra* månadens ordinarie pris. Detta för att apoteken ska kunna sälja slut på sina lager.¹³²

Trots att dagens system medför ”vissa sanktioner” motverkas inte fullt ut möjligheterna att kringgå gällande regler.¹³³ Riksrevisionens konsulter¹³⁴ menar att om apoteket säljer ett annat generiskt läkemedel än månadens eller *förra* månadens billigaste så utgår inte tillräckligt hårda ”sanktioner”. Även TLV anför att en aktör kan sälja ett annat generiskt läkemedel än det som är fastställt. Det kan handla om så stora volymer och pengar att det är mer lönsamt att avvika från reglerna och inte få handelsmarginalen än att sälja det billigaste generiska läkemedlet med handelsmarginal.¹³⁵

Sammanfattningsvis bedömer Riksrevisionen att även med det nya systemet finns det en risk för att tillverkare och apotek gör upp om ett annat faktiskt inköpspris på ett generiskt läkemedel än det officiella. Om tillverkaren erbjuder ett pris som understiger det officiella så ökar apotekets marginal i motsvarande mån och ökar apotekens incitament att sälja detta läkemedel i stället för ”månadens eller *förra* månadens vara”. Det faktum att ”sanktionerna” är lindriga eller inga alls medför således en risk för att vissa apotek prioriterar att sälja andra generiska läkemedel än månadens vara.

¹³⁰ Föreskrift (TLVFS 2009:5) om ändring i TLV:s föreskrifter om handelsmarginalen för läkemedel och andra varor som ingår i läkemedelsförmånerna, intervju TLV 2010-01-31.

¹³¹ Intervju TLV, 2010-01-31.

¹³² Föreskrift (TLVFS 2009:7) om ändring i TLV:s föreskrift (TLVFS 2009:4) om prissättning av utbytbara läkemedel och utbyte av läkemedel.

¹³³ Bergman, Mats och Stennek, Johan, *Bättre spelregler på apoteksmarknaden*, 2010-04-29, konsultrapport på uppdrag av Riksrevisionen.

¹³⁴ Bergman, Mats och Stennek, Johan, *Bättre spelregler på apoteksmarknaden*, 2010-04-29, konsultrapport på uppdrag av Riksrevisionen.

¹³⁵ Intervju TLV, 2010-01-31.

8.2.3 Principer för och justering av handelsmarginalens nivå

TLV har redovisat vilka principer för utformning av handelsmarginalen som gäller. Principer som har hänvisats till är bland annat följande:

- TLV sätter AUP (Apotekens utförsäljningspris) och AIP (Apotekens inköpspris) (i vissa fall högsta AIP och AUP).
- Priserna (AUP) på aggregerad nivå ska ej öka. Dock kan en viss omfördelning ske mellan enskilda produkter.
- Möjlighet kommer att lämnas till aktörerna att på originalläkemedel och parallellimport utan generisk konkurrens förhandla en mer fördelaktig AIP än det maximala AIP som TLV sätter.
- Handelsmarginalen ska ersätta apoteken för arbete att expediera recept med därtill hörande rådgivning till kund, men bör också kompensera för andra kostnader, till exempel kostnader att föra lager.
- Handelsmarginalen ska vara utformad på ett sådant sätt att inte vissa typer av apotek missgynnas, då syftet är att få en mångfald av aktörer på marknaden.
- Handelsmarginalen ska utformas så att aktörer inte ska ha incitament att expediera dyra läkemedel i stället för billiga.
- Handelsmarginalens utformning kan eventuellt skilja sig mellan originalläkemedel, utbytbara läkemedel (generika och originalläkemedel som fått generisk konkurrens), förbrukningsartiklar och läkemedelshantering i samband med dosdispenserade läkemedel.¹³⁶

Därutöver gäller enligt TLV:

- Att ge aktörer rimlig lönsamhet för receptaffären och skapa tillräckliga förutsättningar för en lönsam totalaffär i syfte att möjliggöra målsättningen om en ökad tillgänglighet.
- Att ge aktörer och staten/landstingen förutsägbarhet för intäkter och kostnader framöver.
- Att marginalen ska uppfattas som enkel att hantera av alla parter.
- Att uppmärksamma apotek på värdet av utbyte till billigare läkemedel.
- Att förändringar i pris på individuella produkter som uppkommer som ett resultat av den nya utformningen ska vara skäligen och kunna motiveras.
- Att handelsmarginalen ska ge utrymme för olika typer av aktörer att etablera sig och den ska inte skapa inträdesbarriärer för vissa aktörer.¹³⁷

¹³⁶ E-post från TLV, 2010-05-20.

¹³⁷ E-post från TLV, 2010-05-20.

Riksrevisionen kan konstatera att de redovisade principerna vid bestämmande av handelsmarginalen – exempelvis ”rimlig lönsamhet” och ”skäligen förändringar i pris” – är abstrakta. TLV har vidare inte presenterat vilka lönsamhetsmått som ska följas och vilka företag eller branscher som man ska jämföra lönsamheten med och i vilka länder. Myndigheten har inte heller redovisat hur ersättningen till apoteken ska revideras i framtiden, det vill säga med vilken frekvens och baserat på vilka faktorer.

8.2.4 Lönsamhetsreglering

TLV:s tillämpade modell för att reglera handelsmarginalen är en form av ”lönsamhetsreglering”. TLV ska justera apotekens marginal så att dessa får incitament att öppna nya apotek, förbättra servicen och öka utbudet av produkter och tjänster. Problemet med en lönsamhetsreglering är att det saknas direkt koppling mellan lönsamhet och tillgänglighet. Förklaringen till den svaga funktionen är att långsiktig lönsamhet i form av kapitalavkastning bestäms på internationella kapitalmarknader oavsett regleringsmodellens lönsamhetsmål för svenska apotek.

Om TLV sätter en hög handelsmarginal i syfte att attrahera kapital och garantera en lönsamhet över den internationella marknadens lönsamhetskrav kommer fler apotek att etableras på den svenska marknaden. Till följd av dessa nyetableringar förväntas lönsamheten på apoteksmarknaden sjunka tills nivån är i linje med den internationella marknadens lönsamhetskrav. Om prisregleringsmodellens lönsamhetsmål kvarstår kan det antas att TLV motverkar den sänkta lönsamheten hos apoteken till följd av att fler aktörer har etablerat sig på marknaden. TLV:s höjning av marginalen stimulerar i sin tur till ytterligare nyetableringar. Så länge lönsamhetsmålet kvarstår oförändrat kommer processen teoretiskt att fortsätta som en spiral med allt fler nyetableringar och allt högre apoteksmarginal.¹³⁸ TLV instämmer i kritiken av modellen och framhåller att de i stora drag pekat på detta i sin rapport till regeringen den 1 april 2009.^{139, 140}

Sammanfattningsvis kan Riksrevisionen konstatera att dagens ersättningsmodell för apoteken har brister som riskerar att leda till

¹³⁸ Bergman, Mats och Stennek, Johan, *Bättre spelregler på apoteksmarknaden*, 2010-04-29, konsultrapport på uppdrag av Riksrevisionen.

¹³⁹ TLV:s synpunkter på Riksrevisionens arbetsmaterial, 2010-05-19.

¹⁴⁰ Socialdepartementets synpunkter på Riksrevisionens rapportutkast, 2010-10-08. Socialdepartementet framhåller att handelsmarginalen endast är en del av apotekens lönsamhet eftersom bland annat Apoteket AB:s huvudsakliga vinst går att hänföra till försäljning av receptfria läkemedel och handelsvaror. Det bör vidare betonas att det offentligas behov och apoteksbranschens lönsamhet bör vägas mot varandra vid fastställandet av handelsmarginalen.

att tillgängligheten antingen blir för hög eller för låg i förhållande till konsumentnyttan. Modellen riskerar att leda till antingen en överetablering av apotek med höga kostnader till följd för skattebetalarna eller, i det fall det eftersträvas en lönsamhet under kapitalmarknadens krav, en underetablering så att tillgängligheten blir för låg i strid med apoteksreformens syften.

Två forskare i nationalekonomi¹⁴¹ har genomfört ett utvecklingsarbete för att hitta nya angreppssätt för regleringen av apotekens handelsmarginal. Forskarna har presenterat två modeller i ett tidigt utvecklingsstadium. En utgångspunkt i sökandet av en föredömlig handelsmarginal för apoteksverksamhet har varit att subventionen för själva läkemedlet ska vara oförändrad. Riksrevisionen har inte gjort någon konsekvensanalys av presenterade modeller men menar att dessa visar på att andra regleringsmodeller finns som skulle kunna fungera i utvecklandet av en ny, mer ändamålsenlig modell för apotekens handelsmarginal. I bilaga 1 beskrivs dessa modeller närmare.

En aspekt som enligt Riksrevisionen bör övervägas i utvecklandet av en ny reglering av handelsmarginalen är att det generellt vid införande av en reglering på en marknad alltid finns vissa regleringsrisker. I detta sammanhang är det TLV som har till uppgift att reglera och löpande justera apotekens priser och handelsmarginal. Myndigheten har ett stort ansvar för att samhället inte får högre kostnader för läkemedelssubventionen än vad som är motiverat från konsumentperspektiv. Precis som vid annan sektorsspecifik reglering kan det dock finnas risk för att TLV inte får den information som behövs från marknadsaktörerna för att regleringen ska bli samhällsekonomiskt optimal. Underskottet på information kan leda till felbedömningar av marginalen och en svikande investeringsvilja hos företagen så att målen med reformen på sikt inte uppnås. Ett annat scenario är att ersättningen till apoteken kan bli för hög, på bekostnad av till exempel sjukvårdsinsatser, som är en av flera alternativa åtgärder att använda skattepengarna till. Det finns därmed alltid risker med att reglera viktiga komponenter som sätter marknadens funktion ur spel. Riksrevisionen bedömer därför att det vid införande av en ny reglering alltid bör övervägas hur regleringen på bästa sätt ska kunna likna en effektiv marknad utan restriktioner.

¹⁴¹ Bergman, Mats och Stennek, Johan, *Bättre spelregler på apoteksmarknaden*, 2010-04-29.

8.3 Sammanfattande iakttagelser och slutsatser

- Eftersom ersättningen till apoteken lämnas per förpackning skapas incitament att sälja många småförpackningar. TLV arbetar dock på att förändra ersättningen till att avse receptorderrad.
- Indragen handelsmarginal används som en form av "sanktion" vid överträdelse av reglerna om byte till månadens billigaste generiska läkemedel. Utformningen av sanktionssystemet är i vissa avseenden inte tillräckligt effektiv för att motverka regelöverträdelser.
- De redovisade principerna för bestämmande av handelsmarginalen är abstrakta. TLV har inte presenterat vilka lönsamhetsmått som ska följas och vilka företag eller branscher som man ska jämföra lönsamheten med och i vilka länder. Myndigheten har inte heller redovisat hur ersättningen till apoteken ska revideras, det vill säga med vilken frekvens och baserat på vilka faktorer. Detta ger ingen vägledning för marknadsaktörerna och kan hämma apotekens incitament att investera i fler apotek och förbättrad service.
- Den av regeringen anvisade och av TLV tillämpade modellen för att reglera handelsmarginalen är en form av "lönsamhetsreglering". Det är en svår uppgift att styra apotekens lönsamhet så att tillfredsställande tillgänglighet uppnås. Modellen riskerar att leda till antingen ett omotiverat högt antal apotek med höga kostnader för det allmänna eller för få apotek, vilket motverkar reformens syften.

9 Apotekstäckning i glesbygd

Ett av huvudmålen med omregleringen har varit att tillgängligheten till läkemedel ska öka. Regeringen är av uppfattningen att konkurrensutsättningen kommer att leda till ett ökat antal försäljningsställen, att servicen till konsumenterna ökar och att öppettiderna blir längre. Flera remissinstanser har däremot uttryckt oro över apotekstäckningen i landet. Dåvarande Verket för näringslivsutveckling har exempelvis förutspått att tillgängligheten i tätbefolkade områden kommer att öka, men troligen kommer tillgängligheten att bli mindre i glesbygd.¹⁴²

9.1 Hur bör apotekstäckningen i glesbygd lösas?

I det följande beskrivs den bedömningsgrund mot vilken Riksrevisionen värderar de statliga insatser som vidtagits.

Staten brukar ikläda sig ett ansvar för att alla medborgare ska få tillgång till viss grundläggande service, såsom post, tele och el. Man brukar tala om universell service. Även tillgång till apotekstjänster kan räknas in i denna kategori. De motiv man brukar ange för universell service är följande:¹⁴³

- Nätverkseffekter. De ”sist” anslutna kunderna skapar nytta även för tidigare anslutna kunder. Detta tar de förra inte hänsyn till när de jämför sin kostnad mot sin nytta, varför marknadslösningen kan leda till att alltför få ansluts till systemet.
- Regional- och fördelningspolitiska mål. Glesbygdsbefolkningen har i regel lägre inkomster. Ett sätt att jämna ut välfärden är därför att sänka priset för de tjänster dessa konsumerar. Kostnaden för apotekstjänster innefattar också reskostnader, vilket innebär att kostnaderna blir högre i glesbygden. Att öka antalet apotek och därmed minska resvägen till apotek och öka konkurrensen mellan apotek är ett sätt att sänka kostnaden för läkemedel i glesbygd.
- Jämställdhetsaspekter. Alla ska tillförsäkras vissa grundläggande tjänster i samhället oavsett betalningsviljan för dessa, exempelvis lika tillgång till vägar, gatubelysning och utbildning.

¹⁴² Prop. 2008/09:145 *Omreglering av apoteksmarknaden* 8.7.2.

¹⁴³ Bergman, Mats och Stennek, Johan *Bättre spelregler på apoteksmarknaden*, 2010-04-29, konsultrapport på uppdrag av Riksrevisionen.

Ett område där farhågor om att den fria marknaden leder till en försämrad tillgänglighet i glesbygd gäller exempelvis posttjänster. Postmarknaden omreglerades under 1990-talet, och farhågorna har inneburit att staten vidtagit åtgärder i syfte att försäkra en fullgod service även i glesbygd. På postmarknaden finns en samhällsomfattande tjänst att tillhandahålla en rikstäckande postservice fem dagar i veckan året om. Tillgängligheten har lagreglerats genom postlagen som stipulerar att det ska finnas posttjänst i hela landet och att den ska uppfylla vissa minimikrav vad gäller utbud på tjänster med mera.

I postlagen anges bland annat följande:

Tillgången till den samhällsomfattande posttjänsten ska tillförsäkras genom upphandling om det är nödvändigt med hänsyn till kostnaderna för tillhandahållandet av tjänsten.¹⁴⁴

Det är Post- och telestyrelsen (PTS) som upphandlar tjänsten i den mån det behövs. För att säkerställa att alla i Sverige ska få en god postservice har PTS samtidigt med den nya postlagens ikraftträdande ålagt Posten AB att fortsätta tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst med bibehållen kvalitet. Vidare finns ett samhällsåtagande riktat till vissa samhällsgrupper där staten via PTS upphandlar posttjänster för äldre och personer med funktionsnedsättning boende i glesbygd.

Ett annat jämförbart exempel är Svensk Kassaservice. Dess kassatjänst via lantbrevbärarna upphörde under 2008, och även i detta fall var man rädd att särskilt äldre i glesbygd skulle lida av försämrad tillgänglighet till betaltjänster. För att garantera en viss tillgänglighet i glesbygd särskilt för äldre och funktionshindrade har staten därför vad gäller betaltjänster valt att upphandla tjänsterna. PTS sköter även denna upphandling.¹⁴⁵

9.2 Apotekstäckning i glesbygd i praktiken

Frågan om apotekstäckning i glesbygd utreddes i Apoteksmarknadsutredningen. Där gjorde utredaren bedömningen att det inte med säkerhet går att förutse hur apoteksetableringen på en omreglerad apoteksmarknad kommer att se ut. Det skulle därför enligt

¹⁴⁴ Postlagen (2010:1045) trädde i kraft den 1 september 2010.

¹⁴⁵ SOU 2005:4 *Liberalisering, regler och marknader; Avtal gällande post- och betaltjänster för äldre och funktionsnedsatta boende i glesbygd*, bilaga 2, dnr 08-9959; Post- och telestyrelsen *Svensk Kassaservice stänger. Här är alternativen.*, Post- och telestyrelsen *Grundläggande betaltjänster – delredovisning av regeringsuppdrag*, dnr 10-4001/9.68 2010-05-19, Post- och telestyrelsens årsredovisning 2009, s. 23.

utredningen finnas åtgärder som kan vidtas om det finns risk för att landets läkemedelsförsörjning via apotek inte kan säkerställas.

Utredningen gjorde bedömningen att det inte borde ställas krav på att apoteken ska inrätta apoteksombud. Däremot föreslog utredningen att man kunde överväga om Apoteket AB ska åläggas att under en övergångsperiod ha kvar sina apoteksombud i oförändrad omfattning. Gällande "ordinarie" apotek föreslog utredaren att staten tecknar avtal med stora apoteksaktörer om att garantera driften av apotek i glesbygd men framhävde däremot att den åtgärden skulle bygga på frivillighet från aktörerna.

Tillgängligheten i glesbygd har i dag, som nämnts i tidigare avsnitt, inte genom lag reglerats på apoteksmarknaden, vilket skiljer denna marknad från till exempel postmarknaden. Något särskilt riksdagsbeslut har heller inte fattats för att säkra apotekstäckningen av "ordinarie" apotek i glesbygd. Hur regeringen har tänkt att apoteksservicen ska garanteras under en övergångsperiod presenteras däremot i propositionen *Omreglering av apoteksmarknaden*¹⁴⁶. Där framgår att regeringen under en övergångsperiod på tre år ålägger Apoteket AB ett samhällsåtagande som apoteksombud. Där framgår också att de nya aktörerna genom *avtal* ska åläggas ansvar för att säkra tillgängligheten till läkemedel.¹⁴⁷ Därefter ska en utvärdering vidtas innan ställning tas om fortsatta åtgärder behövs. Dessa avtal bör enligt regeringen gälla tre år i taget. Regeringen anger inte i förarbetena hur avtalen ska slutas eller om det är regeringen eller någon annan som ansvarar för att dessa avtal kommer till stånd.¹⁴⁸

9.2.1 Ombuden

Enligt Apoteksmarknadsutredningen¹⁴⁹ har apoteksombuden haft tre huvuduppgifter: att ta emot recept, att förmedla paket med läkemedel och att tillhandahålla ett begränsat sortiment av receptfria läkemedel. Utredningens bedömning var att apoteksombuden troligen inte kommer att behövas i framtiden. Argument för detta var till exempel att receptfria läkemedel numera får säljas i detaljhandeln, recept som ska till ett apotek kan lämnas in på annat sätt (telefon, post eller Internet) och utlämning av paket kan hanteras av de vanliga postombuden.

¹⁴⁶ Prop. 2008/09:145, *Omreglering av apoteksmarknaden* s. 206.

¹⁴⁷ Prop. 2008/09:145 *Omreglering av apoteksmarknaden* s. 206.

¹⁴⁸ Prop. 2008/09:145 *Omreglering av apoteksmarknaden* 8.7.2.

¹⁴⁹ SOU 2008:4 *Omreglering av apoteksmarknaden*.

9.2.2 *Avtalen*

Såsom beskrivits har Apoteket AB tidigare genom sitt verksamhetsavtal med staten tagit ansvar för en fullgod apotekstäckning genom "ordinarie" apotek i glesbygd. Den lösning som skulle gälla efter omregleringen var egentligen densamma men med den skillnaden att de nya apoteksköparna skulle ha detta åtagande i köpekontraktet. OAB hade till uppgift att representera staten när det gällde tecknande av avtal om apotekstäckning. Dessa ingicks i samband med att delar av Apoteket AB avyttrades till andra aktörer genom avtal med "särskilda åtaganden".¹⁵⁰

OAB beslutade att det ansvar för apotekstäckningen i glesbygd som de nya aktörerna skulle åläggas endast skulle gälla de särskilt skyddsvärda apoteken ur ett glesbygdsperspektiv.¹⁵¹ Köparen och bolaget åtar sig att bland annat se till att dessa apotek inte läggs ned och att servicenivån vid dessa apotek upprätthålls under en viss tidsperiod. Vissa undantag finns.¹⁵²

I jämförelse med avregleringen av Posten och Svensk Kassaservice har frågan om tillgänglighet i glesbygd hanterats annorlunda i omregleringen av apoteksmarknaden. Den valda avtalslösningen motverkar dock transparenta och förutsägbara regler på marknaden eftersom insynen i avtalen är begränsad. Avtalsvillkoren vid köp av apotek skulle dessutom kunna leda till sämre anbud vid köp av apotek eller mindre incitament för apoteksköpare att inträda på marknaden.

Riksrevisionen bedömer att det inom ramen för regleringen av apotekens handelsmarginal finns stora möjligheter ta fram förutsägbara och kostnadseffektiva lösningar för en tillfredsställande apotekstäckning i glesbygd.

Två forskare i nationalekonomi¹⁵³ har presenterat ett utvecklingsarbete för att förändra den nuvarande regleringen av apotekens handelsmarginal. Inom ramen för detta utvecklingsarbete har det även presenterats hur apotekstäckningen i glesbygd skulle kunna utformas. Dessa två modeller, som befinner sig i ett tidigt utvecklingsstadium, beskrivs närmare i bilaga 2.

¹⁵⁰ Statens ägardirektiv för Apoteket Omstrukturering AB gäller från och med den 30 april 2009.

¹⁵¹ Protokoll nummer 10 fört vid sammanträde med styrelsen för Apoteket Omstrukturering AB den 18 september 2009.

¹⁵² *Apoteket Omstrukturering AB och [köparen] och Pharmacy Company Sweden AB – Avtal om särskilda åtaganden.*

¹⁵³ Bergman, Mats och Stennek, Johan *Bättre spelregler på apoteksmarknaden* 2010-04-29.

9.3 Sammanfattande iakttagelser och slutsatser

- Regeringen har aviserat att en utvärdering av behovet av fortsatta åtgärder för att tillgodose en tillfredställande apoteksservice i glesbygd ska ske om tre år.
- Apoteksombuden: Det är i dagsläget svårt att bedöma huruvida apoteksombuden behövs i framtiden. Behovet av åtgärder som riktar sig till äldre och funktionshindrade kan behöva utredas.
- Avtalen: Särskilda avtalsvillkor ingår i köpekontraktet vid förvärv av apotek för att tillgodose apotekstäckning i glesbygd. Avtalslösningen motverkar transparenta och förutsägbara regler på marknaden eftersom insynen i avtalen är begränsad. Behovet av förutsägbara och kostnadseffektiva lösningar kan behöva utredas i samband med en utveckling av den gällande regleringen av handelsmarginalen.

10 Organisation för tillståndsgivning och tillsyn

10.1 Hur bör tillståndsgivningen och tillsynen organiseras?

I det följande beskrivs den bedömningsgrund mot vilken Riksrevisionen värderar de statliga insatser som vidtagits.

Budgetlagens krav på hög effektivitet och god hushållning gäller i all statlig verksamhet¹⁵⁴ och gäller även organisering och genomförande av tillstånds- och tillsynsverksamheten. Den offentliga tillsynen anses generellt viktig för att stärka efterlevnaden av de föreskrifter som bland annat riksdagen och regeringen har beslutat. Den bidrar till att upprätthålla grundläggande värden i samhället såsom rättssäkerhet, effektivitet och demokrati.¹⁵⁵

Med begreppet tillsyn menas främst verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjektet uppfyller krav som följer av lagar och vid behov kan leda till beslut om sanktioner. I respektive lag anges vad som ska vara föremål för tillsyn, vilka aspekter som ska granskas i tillsynen, vilket organ som fått ansvaret för att utöva tillsynen och vilka befogenheter detta organ har. Tillsynen sköts av statliga eller kommunala förvaltningsmyndigheter eller privaträttsliga organ. De privaträttsliga organ som utövar tillsyn har antingen fått sitt uppdrag i lag eller genom ackreditering.¹⁵⁶

Regeringen har i en skrivelse uttalat att samordning mellan tillsynsorgan är viktig, framför allt för att tillsynen ska vara effektiv, men även för att den tillsynspliktiga verksamheten inte ska störas mer än nödvändigt.¹⁵⁷

Enligt förvaltningslagen ska varje myndighet lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten.¹⁵⁸ Krav på samarbete mellan statliga myndigheter finns även i myndighetsförordningen. Myndigheter

¹⁵⁴ I § lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

¹⁵⁵ Regeringens skrivelse 2009/10:79 *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn* s. 5.

¹⁵⁶ SOU 2002:14 *Statlig tillsyn – Granskning på medborgarnas uppdrag*, delbetänkande av Tillsynsutredningen som bl.a. ligger till grund för regeringens skrivelse 2009/10:79.

¹⁵⁷ Regeringens skrivelse 2009/10:79 *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn* s. 25.

¹⁵⁸ 6 § förvaltningslagen (1986:223).

under regeringen ska verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet. Dessa regler kring samordning gäller även i fråga om tillsyn.¹⁵⁹

Kraven i förvaltningslagen och myndighetsförordningen omfattar dock inte privaträttsliga rättssubjekt, såsom aktiebolag, även om de ålagts offentliga förvaltningsuppgifter som omfattar myndighetsutövning. Inom tillsynsområden där betydande delar av tillsynsverksamheten utförs av privaträttsliga organ bör det enligt regeringen därför särskilt övervägas om en reglering av samordningen med andra tillsynsorgan bör införas i sektorslagstiftningen.¹⁶⁰

På omreglerade marknader där det finns en sektorsspecifik regleringsmyndighet för att underlätta konkurrensutsättning finns det ofta en reglerad skyldighet i regleringsmyndighetens instruktion om att samråda med Konkurrensverket i konkurrensrelaterade frågor. Se exempelvis förordningen (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen.

10.2 Tillståndsgivning och tillsyn i praktiken

En juridisk analys¹⁶¹ bildar utgångspunkten för granskningen i denna del. Granskningen har gjorts utifrån de regelverk som styr respektive myndighets verksamhet och de reglerade skyldigheter som finns till samråd med andra myndigheter med närliggande verksamhet.

Samhällsintresset i läkemedelssektorn motiverar ett särskilt grundligt organiserat och reglerat samarbete mellan de myndigheter som utövar tillståndsgivning och tillsyn av apoteksverksamhet. Tillstånds- och tillsynsansvaret på apoteksmarknaden delas i dag främst mellan myndigheterna Läke medelsverket, TLV, Socialstyrelsen och aktiebolaget Apotekens Service AB.

Läkemedelsverket och TLV

Läkemedelsverket ger enligt lagen (2009:366) om handel med läkemedel tillstånd till apotek och partihandel.¹⁶² Läke med elsverket har också i uppgift att ha tillsyn över efterlevnaden av denna lag och av de föreskrifter och villkor som har meddelats i anslutning till lagen.¹⁶³

¹⁵⁹ 6 § myndighetsförordningen (2007:515).

¹⁶⁰ Regeringens skrivelse 2009/10:79 *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn* s. 26.

¹⁶¹ Henriksson, Lars, *Rättslig analys av två områden avseende omstruktureringen av den svenska apoteksmarknaden*, 2010-03-12, konsultrapport på uppdrag av Riksrevisionen.

¹⁶² 2 kap. 1 § och 3 kap. 1 § lagen (2009:366) om handel med läkemedel.

¹⁶³ 7 kap. 1 § lagen (2009:366) om handel med läkemedel.

TLV beslutar om ett läkemedel ska ingå i läkemedelsförmånerna och fastställer också såväl de inköpspriser som försäljningspriser som ska tillämpas av apoteken, allt enligt lagen (2002:160) om läkemedelsförmåner m.m. TLV har även ansvaret för tillsyn över efterlevnaden av läkemedelsförmånslagen och tillhörande föreskrifter.¹⁶⁴

Det faktum att minst två myndigheter utövar viktig tillsyn över apoteksmarknaden gjorde att regeringen i propositionen underströk vikten av att myndigheterna löpande ska samråda med varandra.¹⁶⁵ Däremot ansågs det inte nödvändigt att införa bestämmelser om samrådsskyldighet trots att beslut från Läke-medelsverket är en direkt förutsättning för TLV:s verksamhet, till exempel vad gäller Läke-medelsverkets beslut om ett läkemedel är utbytbar mot annat läkemedel.

Ett tydligt exempel på behovet av samordning mellan tillsynsmyndigheterna framkommer också i samband med återkallelse av tillstånd att bedriva apotek. Tillstånd att bedriva detaljhandel med läkemedel beviljas endast den som visar att den är lämplig att utöva verksamheten. Bedöms man inte längre lämplig att utöva verksamheten är detta en orsak till återkallelse av apotekstillståndet. Att inte följa bestämmelsen om läkemedelsutbyte skulle kunna aktualisera en återkallelse av tillståndet.¹⁶⁶ TLV utövar tillsyn över denna fråga, men Läke-medelsverket prövar frågor om återkallelse. Det innebär att det krävs en samordning mellan myndigheterna i dessa frågor. Regeringen har dock inte infört någon reglerad skyldighet till samordning. Riksrevisionen konstaterar att Läke-medelsverket och TLV utövar en gemensam tillsyn av samma verksamheter, där beslut och tillsyn från respektive myndighet kommer att påverka handläggningen och även beslut hos den andra myndigheten.

Apotekens Service AB och Läke-medelsverket

Apotekens Service AB erbjuder infrastrukturtjänster för apoteksmarknadens aktörer. Bolaget har i uppgift att godkänna och ansluta apoteksaktörerna till bolagets tjänsteplattform som ger åtkomst till alla de dataregister som behövs för att bedriva apoteksverksamhet.

Till en början krävs det att apoteksaktörer har ett receptexpeditionssystem, vilket ska testköras och godkännas av Apotekens Service AB. Intyget om godkänt expeditionssystem är en förutsättning för att få tillstånd från Läke-medelsverket om att få bedriva apoteksverksamhet. Varje större förändring av expeditionssystemet måste sedan godkännas av bolaget. Dessutom finns fall när exempelvis en apoteksaktör byter

¹⁶⁴ 25 § lagen (2002:160) om läkemedelsförmåner.

¹⁶⁵ Prop. 2008/09:145 *Omreglering av apoteksmarknaden* s. 274.

¹⁶⁶ 8 kap. 4 § lagen (2009:366) om handel med läkemedel.

receptexpeditionssystem, ett apotek byter ägare eller nya apotek tillkommer eller läggs ned. Även i dessa fall krävs medverkan från Apotekens Service AB. Bolaget kan även begära tillträde till apoteksaktörernas lokaler för att genomföra kontroller och utvärdera aktörernas receptexpeditionssystem. (Se den tidigare beskrivningen av bolagets verksamhet i kapitel 7.)

Apotekens Service AB har således fått ett visst tillstånds- och tillsynsansvar över införandet av ett receptexpeditionssystem och över förändringar och nedläggningar av detta. Det är dock oklart på vad sätt en sådan tillståndsgivning och tillsyn ska utföras. Dessutom är verksamheten nära sammanbunden med Läke-medelsverkets tillstånds- och tillsynsverksamhet. Med de uppgifter som bolaget har är det också svårt för marknadsaktörerna att skilja bolagets verksamhet från annan tillstånds- och tillsynsverksamhet.

Socialstyrelsen och Läke-medelsverket

Socialstyrelsen har ansvar för legitimering av bland annat apotekare och receptarier och ansvar för föreskrifter om läke-medelshantering med mera. Socialstyrelsen utövar också tillsyn över bland annat de individer som hanterar läke-medel, och för apotekens del är det Socialstyrelsen som således övervakar yrkesutövningen.¹⁶⁷

Det finns ett överlappande ansvar mellan Läke-medelsverket och Socialstyrelsen när det gäller apoteken i så måtto att den övergripande verksamheten och ledningen av apoteken är Läke-medelsverkets tillsynsområde, medan Socialstyrelsen ansvarar för tillsynen över personalen. Kort uttryckt kan själva läke-medlets väg till patienten anses vara Läke-medelsverkets tillsynsområde, medan den yrkesmässiga hanteringen och rådgivningen i anslutning därtill är Socialstyrelsens tillsynsområde. Myndigheternas tillsyn avser således i allt väsentligt samma tillsynsobjekt, det vill säga läke-medelsdistribution till patienter.

Konkurrensverket och TLV

Konkurrensverkets uppgift är främst att genom tillämpning och tillsyn genom konkurrenslagen (2008:579) och upphandlingslagarna¹⁶⁸ arbeta för en effektiv konkurrens och en effektiv offentlig upphandling. Med stöd av de

¹⁶⁷ E-post från Socialstyrelsen 2010-05-18. Enligt 1 kap. 2 § lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område infattas detaljhandel med läke-medel i begreppet hälso- och sjukvård. Enligt 6 kap. 1 § har Socialstyrelsen tillsyn över denna. Det innebär att inte bara apotekspersonal utan även apoteken står under myndighetens tillsyn vad avser expediering av läke-medel till patient, dosdispensering och viss ex tempore-beredning. Kortfattat kan man uttrycka att rätt läke-medel ska utlämnas i rätt dosering till rätt patient. Vid allvarliga felaktigheter är apoteken skyldiga att anmäla händelsen enligt lex Maria. Apoteken är också skyldiga att följa Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS 2005:12) om ledningssystem för kvalitet och patientsäkerhet i hälso- och sjukvården vad beträffar alla de moment som ingår i expediering av läke-medel.

¹⁶⁸ Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster.

generella konkurrensreglerna bekämpas karteller och genomförs ingripanden mot privata och offentliga aktörer som missbrukar en dominerande ställning på marknaden. Någon särskild tillsyn av apoteksmarknaden utöver de uppgifter som följer av tillämpning av konkurrensreglerna, tillsyn över lagen om valfrihetssystem¹⁶⁹, transparenslagen¹⁷⁰ och upphandlingslagarna förekommer inte.

Konkurrensverket har under 2008 fått i uppdrag att följa och analysera utvecklingen på apoteksmarknaden under omregleringsperioden. I uppdraget har ingått att löpande under omregleringsperioden följa och analysera åtgärder som aviseras eller vidtas av aktörer som kan ha betydelse för målet att skapa en väl fungerande marknad. Konkurrensverket ska under uppdraget löpande samråda med Konsumentverket.

Riksdagen och regeringen har inte ansett det nödvändigt att införa en sektorsspecifik reglering för att underlätta skapandet av konkurrens på apoteksmarknaden utöver de generella konkurrensregler som tillämpas av Konkurrensverket. Det kan dock antas att den prisreglering där staten via TLV fastställer apotekens handelsmarginal har en påverkan på konkurrensförhållandena på apoteksmarknaden. Vid beräkningen eller tillsynen av handelsmarginalen förekommer dock inte något regelbundet och formaliserat samråd mellan TLV och Konkurrensverket.

10.2.1 *Behov av samordning*

Frånvaron av en sektorsspecifik reglering för att underlätta uppkomsten av konkurrens inom apoteksområdet kan sägas tala emot att det finns behov av en samordnad myndighet för att utöva särskild tillsyn liknande den som till exempel gäller inom telekomområdet. Däremot finns det uppgifter om tillståndsgivning och tillsyn hos olika myndigheter på apoteksmarknaden som i vissa fall är kompletterande och överlappande samt ömsesidigt beroende av varandra, utan att det samtidigt förekommer något reglerat samarbete eller samråd.

Samtidigt bör det observeras att det, förutom att tillståndsgivningen respektive tillsynen bör samordnas, i vissa fall kan finnas skäl till att särskilja tillsynen från normgivning och organisera dessa verksamhetstyper i separata myndigheter. Som argument framhålls ofta att det finns risk att den personal som genomför tillsynen inte kommer att påtala eventuella brister i normgivningen om det är kollegor inom samma myndighet som har ansvar för dessa uppgifter.¹⁷¹

¹⁶⁹ Lagen (2008:962) om valfrihetssystem, förkortad LOV.

¹⁷⁰ Lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m.

¹⁷¹ *Myndigheter och marknader på området för elektronisk kommunikation* (Statskontoret 2006:4) och *Energimarknadsinspektionen – organisation och samverkan* (Statskontoret 2007:13), prop. 2002/2003:110 *Lag om elektronisk kommunikation*.

Erfarenheter från andra marknadsreformer är att den sektorsspecifika regleringsmyndigheten, som har till uppgift att underlätta uppkomsten av konkurrens, har skyldigheter i instruktionen om att samråda med Konkurrensverket. På apoteksmarknaden har man dock inte utrett om TLV borde ha liknande skyldigheter i sin instruktion eftersom prisregleringen skulle kunna påverka konkurrensförhållandena på apoteksmarknaden.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att de allmänna reglerna i förvaltningslagen och myndighetsförordningen om samarbete mellan myndigheter, och som även gäller i fråga om tillsyn, inte är tillräckliga. Samhällsintresset motiverar reglerade skyldigheter till samråd i tillstånds- och tillsynsfrågor mellan berörda myndigheter och bolag på apoteksmarknaden eller en samordning av verksamheterna.

10.3 Sammanfattande iakttagelser och slutsatser

- Tillstånds- och tillsynsansvaret på apoteksmarknaden delas i dag främst mellan Läkemedelsverket, TLV, Socialstyrelsen och Apotekens Service AB. Tillstånds- och tillsynsansvaren har nära anknytning till varandra och är i vissa fall överlappande eller beroende av varandra, men det finns inga reglerade skyldigheter till samråd mellan samtliga aktörer.
- Samhällsintresset i läkemedelssektorn motiverar en samordning av verksamheterna för tillståndsgivning och tillsyn.

11 Uppgifter för en utvärdering av reformen

11.1 Vilka initiala förutsättningar behövs för att möjliggöra en utvärdering?

I det följande beskrivs den bedömningsgrund mot vilken Riksrevisionen värderar de statliga insatser som vidtagits.

Erfarenheter från att ha försökt utvärdera effekterna av omregleringarna av elmarknaden, järnvägsmarknaden, postmarknaden, taximarknaden och telemarknaden är att arbetet varit mycket svårt att genomföra eftersom det funnits stora brister i det material som beskrev marknaderna innan reformerna genomfördes.¹⁷² Data måste samlas in under reformers initialskede och sedan löpande om de områden som ska utvärderas för att man i ett senare skede ska kunna mäta reformers verkliga effekter.

Socialutskottet har uttryckt att det är angeläget att följa upp effekterna på marknaden och att en utvärdering görs såsom utannonserats av regeringen.¹⁷³ Att utskottet anser att det är väsentligt att säkra förutsättningarna för en utvärdering har också särskilt framförts till Riksrevisionen av socialutskottets ordförande.¹⁷⁴

Regeringen har utlovat en utvärdering utifrån samtliga av reformens mål och vissa andra givna förutsättningar. Utvärderingen ska därmed göras utifrån följande komponenter:

- Ökad tillgänglighet till läkemedel.
- Bättre service.
- Bättre tjänsteutbud.
- Låga läkemedelskostnader till nytta för konsumenten och det offentliga.
- Förbättrad läkemedelsanvändning.
- Minst samma krav på kompetens och säkerhet i läkemedelsförsörjningen som präglar dagens handel med läkemedel.

¹⁷² SOU 2005:4 *Liberalisering, regler och marknader*.

¹⁷³ Socialutskottets betänkande 2008/09:SoU21.

¹⁷⁴ Intervju med Kenneth Johansson, 2010-01-20.

- Goda förutsättningar för mångfald där både små och stora aktörer etablerar sig och verkar på likvärdiga villkor. Förutsättningar som nämns är: låga inträdeshinder, liten administrativ börda för företagen, stabila rättssäkra regler och konkurrens på lika villkor.

11.2 Förutsättningar för en utvärdering i praktiken

Myndigheten Tillväxtanalys (som tagit över nedlagda ITPS uppdrag) har fått till uppgift att bland annat se till att initiala data finns för en utvärdering av målet om låga läkemedelskostnader.¹⁷⁵ Uppdraget innebär att de ska genomföra en utvärdering av hur läkemedelspriserna påverkas av omregleringen av apoteksmarknaden. Det övergripande syftet är att finna en metod för att särskilja omregleringens effekter på läkemedelspriserna från prisförändringar som har andra orsaker. Sedermera, i juni 2010, har Tillväxtanalys också fått ett uppdrag att följa och analysera den geografiska tillgängligheten till receptbelagda och receptfria läkemedel med anledning av omregleringen av apoteksmarknaden.¹⁷⁶

Bland annat Konsumentverket har tidigt, innan reformen genomfördes, uppmärksammat regeringen på att ytterligare insamling av data behövs för att kunna följa upp samtliga mål.¹⁷⁷ Regeringen har inte vidtagit några ytterligare åtgärder i form av uppföljningsuppdrag till myndigheter för att säkerställa initiala data trots återkommande påminnelser. Konsumentverket och Konkurrensverket har till exempel vid årsskiftet 2009/2010 uppmärksammat regeringen på att det är viktigt att information och statistik från Apoteket AB och dess verksamhet säkerställs och bevaras och har även sammanställt en förteckning över vilka uppgifter som är användbara.¹⁷⁸

Socialdepartementet har informerat Riksrevisionen om att ett arbete pågår för att säkerställa statistik från Apoteket AB.¹⁷⁹ Den åtgärd Socialdepartementet informerat Riksrevisionen om är att departementet har översänt Konkurrensverkets och Konsumentverkets ovan nämnda lista till Apoteket AB. Apoteket AB har därefter gjort en inventering i februari 2010 men kunde konstatera att det är många uppgifter som efterfrågas

¹⁷⁵ Regeringsbeslut Uppdrag: *Institutet för tillväxtpolitiska studier att följa prisutvecklingen på läkemedelsmarknaden med anledning av omregleringen av apoteksmarknaden*, 2008-12-11.

¹⁷⁶ Regeringsbeslut Uppdrag att följa och analysera den geografiska tillgängligheten till läkemedel med anledning av omregleringen av apoteksmarknaden, 2010-06-10.

¹⁷⁷ Skrivelse från Konsumentverket, *Synpunkter på regeringens proposition – Omreglering av apoteksmarknaden* (2008/09:145), 2009-03-26.

¹⁷⁸ Konsumentverket och Konkurrensverket *Lägesrapport från uppdrag samt insamling av information och statistik om Apoteket AB*, 2009-12-18.

¹⁷⁹ Socialdepartementet *Underlag om nollbasmätningar och arbetet med utformning av regeringens förslag om prismodell*, 2010-02-19.

som Apoteket AB inte har.¹⁸⁰ Några data av betydelse för uppföljningen har därför inte kunnat samlas in.¹⁸¹ De data från Apoteket AB som har efterfrågats är exempelvis antalet anställda per apotek, uppgifter om utbildnings- och kompetensnivå för anställda, uppgifter och information om apotekens anpassning till personer med funktionsnedsättning och information om expediering av recept där läkemedlet inte finns på apoteket vid expedieringstillfället och därför måste beställas. Uppgifterna har till exempel betydelse för huruvida det går att uttala sig om reformens mål om tillgänglighet, kompetens och säkerhet, service och tjänsteutbud.

Vidare har Socialdepartementet angett till Riksrevisionen att Glesbygdsverket har sammanställt uppgifter om tillgänglighet till apotek och apoteksombud. I Glesbygdsverkets årsrapport anges dock enbart uppgifter om antal apotek respektive apoteksombud till och med 2007 samt befolkningens restid till närmaste apotek. Uppgifter finns inte om andra aspekter som inrymmer tillgänglighetsbegreppet såsom öppettider eller sortimentsbredd.¹⁸²

Socialdepartementet har också påtalat att Konsumentverkets rapport från 2008 *Apoteksmarknaden ur konsumentperspektiv – en konsumentundersökning våren 2008* bidrar till att säkra tillgången till historiska data, vilket kan ge vissa insikter i samband med en ”före-efter-utvärdering” av reformen.¹⁸³ Undersökningen byggde på intervjuer där frågor ställdes till konsumenter om deras subjektiva bedömning av bland annat tillgänglighet, besöksvanor, sortiment, kvalitet och personalens kompetens. För en mer heltäckande utvärdering som kan bidra med fler insikter är det dock enligt Konsumentverket önskvärt med statistiska sammanställningar av faktiska förhållanden.

När det gäller målet att skapa förutsättningar för att bättre tillvarata apotekens bidrag till en förbättrad läkemedelsanvändning anger regeringen att några initiala mätningar inte behövdes och pekade på att detta mål var av lite annan karaktär än de övriga målen.¹⁸⁴ Riksrevisionen menar att detta område har betydelse för den framtida utvärderingen och att det utifrån allmänhetens synvinkel är intressant att även se omregleringens effekter på läkemedelsanvändningen.

Riksrevisionen slog i rapporten *Bilprovningen och tillgängligheten – Granskning av ett samhällsuppdrag* (RiR 2007:18) fast att

¹⁸⁰ Telefonsamtal om statistikuppgifter, Apoteket AB, 2010-03-22, 2010-03-19.

¹⁸¹ I faktagranskningen anger Socialdepartementet att diskussioner fortfarande pågår med Apoteket AB i syfte att få fram så mycket uppgifter som möjligt.

¹⁸² Årsrapport 2008, Glesbygdsverket.

¹⁸³ Rapport 2008:12, Konsumentverket.

¹⁸⁴ Socialdepartementet, *Underlag om nollbas-mätningar och arbetet med utformning av regeringens förslag om prismodell*, 2010-02-19.

tillgänglighetsbegreppet är komplicerat och kan innefatta både direkta och indirekta aspekter. Till direkta aspekter hör

- *fysisk tillgänglighet* (lokalisering, närhet och avstånd), inte bara vad gäller närhet till hemmet utan även till arbetsplatser eller andra viktiga samhällsfunktioner
- *öppettider och väntetider*, till exempel genomsnittlig leverans av läkemedel som inte finns inne på apotek eller läkemedel som måste tillverkas eller beställas utifrån särskilda behov
- *information och rådgivning*.

Indirekta aspekter kan vara

- pris
- utbud och sortiment
- möjlighet att beställa eller köpa varor via Internet eller telefon.¹⁸⁵

Andra exempel på faktorer som skulle kunna ingå i en utvärdering är anpassning av lokaler till funktionshindrade eller apoteksinformation på olika språk.

Eftersom tillgänglighet har varit ett centralt mål med reformen menar Riksrevisionen att tillgänglighetsbegreppen borde ha preciserats tidigt i syfte att få kunskap om vilka faktorer som ska följas upp i framtiden och utifrån det göra en initial datainsamling. Underlaget kunde ha utgjort ett utgångsläge för en utvärdering, men det förutsätter att regeringen säkerställt en mer heltäckande insamling av data.

Riksrevisionen har genom intervjuer och dokumentstudier analyserat inom vilka målområden initiala data finns respektive saknas. Resultatet från analysen sammanställs i figur 5.

Figur 5. Sammanställning över områden där initiala data finns respektive saknas

Mål	Tillfredsställelse
Ökad tillgänglighet till läkemedel	Delvis
Bättre service	Nej
Bättre tjänsteutbud	Nej
Låga läkemedelskostnader	Ja
Förbättrad läkemedelsanvändning	Nej
Kompetens och säkerhet i läkemedelsförsörjningen	Nej
Förutsättningar för mångfald	Ej tillämpningsbart ¹⁸⁶

¹⁸⁵ Bilprovningen och tillgängligheten – Granskning av ett samhällsuppdrag, RiR 2007:18.

¹⁸⁶ För att följa upp detta mål behövs inga nollbasvärden, eftersom endast en aktör fanns före omregleringen.

Riksrevisionens granskning visar att förutsättningar för att data samlas in endast garanterats genom ett enda uppdrag till Tillväxtanalys, och det finns därmed bara förutsättningar att följa upp ett av de angivna målen, det vill säga mätningar av priset kopplat till målet om låga läkemedelskostnader. Det senare uppdraget om geografisk tillgänglighet, som nämnts tidigare, kom enligt Riksrevisionen för sent och är inte heltäckande. Riksrevisionen bedömer att målet om en ökad tillgänglighet endast delvis kan följas upp då tillgänglighetsbegreppet inrymmer betydligt fler komponenter än antalet apotek och apoteksombud samt möjligheten till distanshandel. Mångfaldsmålet kräver dock inte någon initial datainsamling.

Regeringen fattade i juni 2010 beslut om ett uppdrag till Statskontoret att göra en uppföljning och utvärdering av apoteksreformen i tre steg.¹⁸⁷ Då uppgifter av betydelse för service, tillgänglighet med mera inte finns i Apoteket AB:s databaser eller inte har gjorts tillgängliga för det allmänna, borde regeringen tidigt ha garanterat insamling av information av relevanta komponenter för att dessa ska kunna utgöra underlag till Statskontorets utvärdering. Då detta inte har gjorts finns det en risk för att reformens mål inte kan utvärderas på ett ändamålsenligt sätt. Därmed blir den framtida utvärderingen svår att använda som beslutsunderlag för förändringar eller ytterligare reformer.

11.3 Sammanfattande iakttagelser och slutsatser

- Regeringen har gett myndigheten Tillväxtanalys i uppdrag att samla in initiala prisdata för att kunna utvärdera målet om låga läkemedelskostnader. Vidare fick Statskontoret i juni 2010 ett uppdrag att följa upp och utvärdera omregleringen. Statskontoret är dock i behov av ännu inte insamlat underlagsmaterial från inblandade myndigheter och bolag för att kunna genomföra en ändamålsenlig utvärdering. Risken finns att det är för sent att samla in data från reformens början avseende resterande reformmål.

¹⁸⁷ Regeringsuppdrag: *Uppdrag att följa och utvärdera omregleringen av apoteksmarknaden*, 2010-06-10.

12 Slutsatser och rekommendationer

Förberedelser inför omregleringar är ett omfattande och resurskrävande arbete där utformningen av insatserna noga bör utredas och beredas i syfte att göra genomförandet så effektivt som möjligt. Erfarenheter av utformningen av förberedelsearbete kan hämtas från tidigare omregleringar i den mån de finns. Samtidigt kan det konstateras att varje marknadsreform kännetecknas av specifika egenskaper. Apoteksreformen kan anses vara en av de mest komplexa omregleringar som genomförts på den svenska marknaden med tanke på att reformen också innehållit ett försäljningsmoment, en fortsatt reglering av apotekens priser på receptbelagda läkemedel och samtidigt krav på säker läkemedelsförsörjning.

Riksrevisionen anser att delar av det förberedande reformarbetet har skötts ändamålsenligt. Regeringen har genomfört ett omfattande utrednings- och beredningsarbete. Exempelvis identifierade regeringen tidigt behovet av att nödvändig IT-infrastruktur avskildes från Apoteket AB och gjordes tillgänglig för samtliga aktörer på marknaden. De strukturella åtgärderna för att minska Apoteket AB:s marknadsmakt var också en viktig förutsättning för att möjliggöra konkurrens på marknaden, liksom prioriteringen att läkemedelsförsörjningen och säkerheten skulle garanteras under omstruktureringen.

Enligt Riksrevisionen har det samtidigt funnits brister i regeringens utformning av viktiga delar av förberedelsearbetet som riskerar att försvåra uppkomsten av en apoteksmarknad och därmed reformens måluppfyllelse. Vidare riskerar en effektiv användning av statens resurser ha motverkats i vissa delar av reformen genom den organisering och det arbetssätt som tillämpats.

Riksrevisionen har förståelse för att tiden för genomförandet av apoteksreformen var knapp, men det är viktigt att beslut är fattade på ett väl underbyggt beslutsunderlag då det är kostsamt att justera och göra om i efterhand. Detta kan undvikas om omregleringar genomförs i olika steg och utsträckt i tid så att tid finns för beredning och planering. Därigenom ges även bättre förutsättningar för en effektiv resursanvändning av statens medel.

Riksrevisionen kan konstatera att regeringen har dragit lärdom av tidigare omregleringar, särskilt med betoning på vissa ekonomiska aspekter i genomförandet. Riksrevisionen saknar dock följande:

- En dokumenterad analys av vilka rättsliga frågor som övervägts och beretts inför valet av genomförandeorganisation och reformens totala upplägg. Även aspekter såsom rättssäkra, stabila och förutsägbara regler påverkar hur väl en marknad fungerar.
- En förutsättningslös analys av regleringen av apotekens handelsmarginal. Den reglering som valdes utgår i stort från hur handelsmarginalen reglerades före reformen. På en konkurrensutsatt marknad riskerar denna reglering att leda till antingen höga kostnader för skattebetalarna eller låg grad av måluppfyllelse.

12.1 Riksrevisionens slutsatser

Syftet med granskningen är att analysera om regeringens förberedelsearbete och genomförande i den intensiva omregleringsperioden för apoteksreformen har skapat goda förutsättningar för att uppfylla målen med apoteksreformen. Riksrevisionen har utifrån granskningens syfte besvarat två revisionsfrågor.

Revisionsfråga 1: Har regeringen och ansvariga bolag och myndigheter skapat goda förutsättningar för en apoteksmarknad i enlighet med riksdagens beslut?

Enligt Riksrevisionens sammanfattande bedömning har det funnits brister i regeringens utformning av viktiga delar av förberedelsearbetet. Detta riskerar att försvåra uppkomsten av en fungerande apoteksmarknad i enlighet med reformens fastställda mål.

Valet av organisationsform och dess uppgifter bereddes inte tillräckligt grundligt

Regeringen genomförde inte en tillräckligt grundlig analys och beredning av valet av organisationsform utifrån organisationens samtliga tilldelade mål. Regeringen bildade ett bolag, OAB, för att genomföra det förberedande arbetet i reformen, och OAB tilldelades ett övergripande mål att skapa förutsättningar för en väl fungerande konkurrens. OAB hade till uppgift att avyttra vissa apotek, se till att nödvändig infrastruktur fördes över från Apoteket AB till Apotekens Service AB samt agera som moderbolag till Apoteket AB i frågor som behövdes för att genomföra omregleringen. Riksrevisionen menar att OAB:s övergripande mål om att verka för framväxten av en fungerande konkurrens har innefattat frågor som starkt berört aktörernas marknadsvillkor.

Riksrevisionen anser att regeringen inte tillräckligt utredde vilken organisationsform som var mest ändamålsenlig för genomförandet. Vidare utredde man inte om man inom den valda organisationsformen borde ha

reglerat vissa förvaltningsrättsliga frågor i särskild ordning mot bakgrund av det övergripande målets karaktär. Det innebar att regeringen vid bildandet av OAB inte tillräckligt analyserade om bolaget skulle ha några skyldigheter enligt bland annat förvaltningslagen och offentlighets- och sekretesslagen. Förutsättningarna för transparenta, förutsägbara och rättssäkra regler i omstruktureringsprocessen försämrades därmed.

Olika och föränderliga villkor präglade omstruktureringsprocessen

Regeringen utredde inte heller om det fanns ett behov av en temporär sektorsspecifik reglering för att underlätta uppkomsten av konkurrens som komplement till de generella konkurrensreglerna. Villkor för att få till stånd en fungerande konkurrens har, förutom med strukturella åtgärder, i stället hanterats med så kallade standstill-bestämmelser efter hand och villkor i civilrättsliga avtal.

Riksrevisionen kan konstatera att marknadsvillkoren för Apoteket AB, apoteksköparna och övriga marknadsaktörer har skilt sig åt. Apoteket AB har haft standstill-bestämmelser att förhålla sig till, apoteksköparna har haft avtalsvillkor att följa under en tidsperiod och övriga apoteksaktörer har enbart behövt följa de allmänna verksamhets- och kompetenskrav som behöver uppfyllas av alla aktörer på marknaden.

Innehållet och förändringarna i standstill-bestämmelserna till det egna statliga bolaget har indirekt påverkat marknadsvillkoren för andra apoteksaktörer. Riksrevisionen menar att målen med reformen på ett effektivare sätt skulle kunna ha uppnåtts om riktlinjerna till det egna bolaget hade varit transparenta, förutsägbara och långsiktiga.

Potentiella nya aktörer som ville träda in på marknaden hade inte den marknadsinformation som apoteksköparna hade fått del av. Inte heller hade de fått fullständig klarhet om innehållet i de civilrättsliga avtalen med apoteksköparna. Detta har medverkat till oförutsägbara villkor på marknaden.

Regeringen har inte klargjort marknadsvillkoren på förhand, vilket har inneburit att omstruktureringen har präglats av olika villkor och föränderliga regler som bidragit till en osäkerhet för marknads aktörer.

Behov av långsiktig ägarstyrning även under en omstruktureringsperiod

OAB hade ett tidsmässigt kort uppdrag och ett övergripande mål att skapa förutsättningar för en fungerande konkurrens och en mångfald på marknaden. Detta resulterade i att det långsiktiga ansvaret för Apoteket AB:s utveckling inte i tillräcklig grad beaktades. Apoteket AB förhindrades till exempel att effektivisera sin verksamhet vad gäller bolagets affärsförhållanden genom att vissa standstill-bestämmelser inte upphörde *i tid*, trots att de stora köparna av apotek tillträdde marknaden i början på 2010 och bolaget därmed inte längre hade en dominerande ställning. Detta

kan onödigtvis ha hindrat Apoteket AB:s utveckling och har inneburit en risk för en ineffektiv hushållning av statens resurser.

Standstill-bestämmelserna omfattade även Apodos och Apoteket Farmaci AB, två viktiga verksamheter för Apoteket AB:s marknadsinflytande förutom antalet apotek. Granskningen har visat att det från samhällsekonomisk synvinkel spelar mindre roll på den svenska marknaden om Apoteket AB får behålla Apodos och Apoteket Farmaci AB eller om de avskiljs. Verksamheterna kan betraktas vara utmaningsbara för konkurrenter eftersom inträdeshindren är låga och samordningsfördelarna begränsade. Särskilt verksamheten i Apodos har däremot betydelse för Apoteket AB:s möjligheter att få större makt gentemot läkemedelsindustrin och att kunna expandera utomlands. Riksrevisionen bedömer att den osäkerhet som råder om Apoteket AB ska få behålla dessa verksamheter har skapat sämre förutsättningar för Apoteket AB, vilket även indirekt kan ha påverkat övriga marknadsaktörers agerande på marknaden.

Prissättningen av den strategiska infrastrukturen har varit konkurrensneutral medan tillämpad prissättningsprincip för IT-övergångslösningen ATS har diskriminerat små fristående företag

Överföringen och prissättningen av strategisk infrastruktur synes ha skett så som på många andra omreglerade marknader och i enlighet med ekonomisk teori. När det däremot gäller receptexpeditionssystemet ATS som tillhandahålls av Apoteket AB kan prissättningsstrukturen ifrågasättas. Det kan anmärkas att den tillämpade prissättningsprincipen innebär att små företag diskriminerats eftersom fasta kostnader inte kan fördelas på många apotek i småföretag. Det innebär att regeringens mål att ge likvärdiga villkor oberoende av företagsstorleken har försämrats. Det finns därmed en risk för att höga kostnader för små fristående aktörer under denna första period med konkurrens fått bestående effekter på marknadsstrukturen.

Apotekens Service AB:s uppgifter har inte tillräckligt tydliggjorts i lag, och bolaget har inte getts några skyldigheter att uppfylla allmänna förvaltningsrättsliga principer

Det bolag som ska tillhandahålla den nödvändiga infrastrukturen, Apotekens Service AB, har också till uppgift att godkänna och följa upp marknadsaktörernas receptexpeditionssystem. Riksrevisionen bedömer att bolagets uppgifter i dessa delar bär drag av myndighetsutövning. Däremot finns det inga särskilda bestämmelser om de godkännanden som ges och de intyg som utfärdas. Även det tillsynsliknande förfarandet som genomförs är oreglerat. Det har inte heller reglerats hur överprövning ska kunna tillgodose av bolagets beslut. Detta har lett till att marknadsaktörer inte har fått stabila, förutsägbara och rättssäkra villkor.

Behov av att förändra regleringen av handelsmarginalen för att få en tillgänglighet som är ändamålsenlig och kostnadseffektiv för samhället

TLV beslutar om den ersättning som apoteken får vid försäljning av receptbelagda läkemedel, det vill säga skillnaden mellan apotekets inköps- och försäljningspris, också kallad apotekens handelsmarginal. Marginalen har ökat med drygt en procentenhet i samband med omregleringen. Höjningen har finansierats genom att priset sänkts i främst tillverkningsledet.

Dagens ersättningsmodell utgår från att TLV ska fastställa apoteksmarginalen för att nå en viss önskad lönsamhet för apoteken i syfte att ge incitament till ökad tillgänglighet och service på marknaden. Tillämpad lönsamhetsreglering medför dock en risk för att incitamenten till att investera i ytterligare apoteksverksamhet hämmas. Detta beror på TLV:s brist på tydliga principer för lönsamhet vid fastställande av handelsmarginalen och att myndigheten inte har analyserat hur marginalen ska justeras i framtiden.

Vidare är problemet med lönsamhetsregleringen att det saknas direkt koppling mellan lönsamhet och tillgänglighet. Förklaringen till den svaga funktionen är att långsiktig lönsamhet i form av kapitalavkastning bestäms på internationella kapitalmarknader oavsett regleringsmodellens lönsamhetsmål för svenska apotek.

Granskningen visar att den nuvarande lönsamhetsregleringen inte är ändamålsenlig. Om TLV sätter en hög handelsmarginal i syfte att attrahera kapital och garantera en lönsamhet över den internationella marknaden lönsamhetskrav kommer fler apotek att etableras på den svenska marknaden. Till följd av dessa nyetableringar kan lönsamheten på apoteksmarknaden förväntas sjunka tills nivån är i linje med den internationella marknaden lönsamhetskrav. Om prisregleringsmodellens lönsamhetsmål kvarstår kan det antas att TLV motverkar den sänkta lönsamheten hos apoteken till följd av att fler aktörer har etablerat sig på marknaden. TLV:s höjning av marginalen stimulerar i sin tur till ytterligare nyetableringar. Så länge lönsamhetsmålet kvarstår oförändrat kommer processen teoretiskt att fortsätta som en spiral med allt fler nyetableringar och allt högre apoteksmarginal. Modellen riskerar därför att leda till antingen en överetablering av apotek med höga kostnader till följd för skattebetalarna eller i de fall lönsamhetsmålet understiger kapitalmarknadens krav en underetablering så att tillgängligheten blir för låg i strid med apoteksreformens syften.

Behov av en förändrad modell för apoteksservice i glesbygd

När det gäller apoteksservice i glesbygd har regeringen vidtagit åtgärder i form av Apoteket AB:s tillfälliga samhällsättagande vad gäller

apoteksombuden och tillfälliga civilrättsliga avtalsvillkor med apoteksköpare vad gäller "glesbygdsapotek". Apoteksombuden och avtalen ska utvärderas efter tre år innan behovet av vidare åtgärder beslutas.

Riksrevisionen bedömer att de vidtagna åtgärderna för en tillfredsställande apoteksservice i glesbygd inte är transparenta och förutsägbara eftersom insynen i avtalen är begränsad. En modell för att tillgodose en tillfredsställande service i glesbygd som har använts i andra marknadsreformer är att staten upphandlar tjänsten. På apoteksmarknaden finns det dessutom stora möjligheter att genom prisregleringsmodellen vidareutveckla förutsägbara och kostnadseffektiva lösningar för apotekstäckning i glesbygd.

Revisionsfråga 2: Har regeringen och Apoteket Omstrukturering AB skapat goda förutsättningar för en effektiv organisering och arbetsprocess under omregleringen?

Enligt Riksrevisionens sammanfattande bedömning riskerar en effektiv användning av statens resurser att ha motverkats i några av reformens undersökta delar genom den organisering och det arbetssätt som regeringen har tillämpat.

Behov av en gemensam organisation för tillståndsgivning och tillsyn

Tillståndsgivningen och tillsynen på apoteksmarknaden sköts av ett flertal myndigheter och bolag. Så som uppgifterna har organiserats i dag blir dessa i viss mån överlappande och ömsesidigt beroende av varandra med risk för gränsdragningsproblem till följd. Detta kan leda till onödigt höga kostnader för staten samtidigt som reglerna blir svåra för marknadsaktörerna att förutse och följa.

Riksrevisionen bedömer att samhällsintresset sträcker sig mycket längre i läkemedelsbranschen än i många andra branscher mot bakgrund av de omfattande resurser som staten varje år lägger på läkemedel. En god resurshushållning och ett effektivt utbyte av statliga insatser motiverar därför en särskild och gemensam tillståndsgivning och tillsyn på apoteksmarknaden. En gemensam organisation ger transparenta regler för marknadsaktörerna, en bättre kunskapsuppbyggnad om apoteksmarknadens villkor och därmed en effektivare tillståndsgivning och tillsyn.

Reformen kommer inte kunna utvärderas fullt ut på grund av brist på vissa initiala data

För att regeringen ska kunna utvärdera reformen måste relevanta data om reformens olika mål samlas in i initialskedet och vid lämpliga tidpunkter under reformens genomförande. När det gäller prisutvecklingen har data

säkrats, men med tanke på övriga reformmål borde fler aspekter ha ingått i insamlingen av initiala data. Statskontoret fick i juni 2010 ett uppdrag att följa upp och utvärdera omregleringen av apoteksmarknaden. Det är dock anmärkningsvärt att regeringen inte före omregleringsperioden gett i uppdrag till myndigheter eller bolag som är involverade i apoteksreformen att säkra data som gör en utvärdering av reformens samtliga mål möjlig. Även om vissa uppgifter finns att tillgå hos Apoteket AB kommer underlaget att vara bristfälligt. Eventuella uppdrag till involverade aktörer kommer för sent, och denna reform, liksom tidigare marknadsreformer, kommer inte att kunna utvärderas i alla delar.

12.2 Riksrevisionens rekommendationer

Rekommendationer till regeringen

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer mot bakgrund av de iakttagelser och slutsatser som gjorts i granskningen.

- Regeringen bör omgående säkerställa att TLV förtydligar och offentliggör vilka principer för lönsamhet som används vid fastställande av handelsmarginalen och hur marginalen ska justeras i framtiden.
- Regeringen bör dessutom säkerställa att en genomgripande analys av apotekens handelsmarginal genomförs så att den framtida tillgängligheten varken blir för hög eller för låg i förhållande till konsumentnyttan. I det sammanhanget bör även behovet och utformningen av en förutsägbar och kostnadseffektiv lösning för apotekstäckningen i glesbygd analyseras.
- Regeringen bör klargöra och reglera Apotekens Service AB:s tillstånds- och tillsynsuppgifter.
- Regeringen bör se till att förutsättningarna utreds för att skapa en effektivare organisation för tillståndsgivning och tillsyn.
- Regeringen bör se över de särskilda begränsningarna i ägardirektivet som hindrar Apoteket AB att effektivisera sin verksamhet.
- Regeringen bör snarast ta ställning till om verksamheten i Apodos och Apoteket Farmaci AB ska avyttras från Apoteket AB så att företaget och övriga aktörer kan planera för framtida strategiska åtgärder inom verksamhetsområdena.

Källförteckning

Författningar

Regeringsformen (1974:152).

Förvaltningslagen (1986:223).

Lagen (1989:41) om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst.

Postlagen (2010:1045).

Lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

Lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område.

Lagen (2002:160) om läkemedelsförmåner m.m.

Lagen (2005:258) om läkemedelsförteckning.

Förordningen (2009:626) om läkemedelsförteckning.

Aktiebolagslagen (2005:551).

Lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m.

Myndighetsförordningen (2007:515).

Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling.

Lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster.

Förordningen (2007:1206) med instruktion för Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket.

Konkurrenslagen (2008:579).

Lagen (2008:962) om valfrihetssystem, förkortad LOV.

Lagen (2009:366) om handel med läkemedel.

Förordningen (2009:659) om handel med läkemedel.

Lagen (1996:1156) om receptregister.

Förordningen (2009:625) om receptregister.

Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Förordningen (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen.

Förordningen (2007:1118) med instruktion för Energimarknadsinspektionen.

EU-lagstiftning

Rådets direktiv 89/105/EEG av den 21 december 1988 om insyn i de åtgärder som reglerar prissättningen på humanläkemedel och deras inordnande i de nationella sjukförsäkringssystemen.

Utskottsbetänkanden

Bet. 2007/08:SoU17, rskr. 2007/08:107 *Bildande av moderbolag för Apoteket AB samt vissa omstruktureringsåtgärder.*

Bet. 2008/09:SoU21, rskr. 2008/09:109 *Omreglering av apoteksmarknaden.*

Bet. 2009/10:KU20 *Granskningsbetänkande.*

Regeringen

Prop. 1971:30 *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar, m.m.*

Prop. 1995/96:220 *Lag om statsbudgeten.*

Prop. 1997/98:136 *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst.*

Prop. 2002/03:110 *Lag om elektronisk kommunikation.*

Prop. 2007/08:87 *Bildande av moderbolag för Apoteket AB samt vissa omstruktureringsåtgärder.*

Prop. 2008/09:145 *Omreglering av apoteksmarknaden.*

Prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*

Ds 1998:39 *Gula boken. Handläggning av ärenden i Regeringskansliet.*

Ds 2002:21 *Lärobok för regelnissar – en ESO-rapport om regelhantering vid avreglering. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi av Mats Bergman.*

SOU 1968:27 *Förvaltningslag.*

SOU 1993:55 *Det allmännas skadeståndsansvar.*

SOU 2002:14 *Statlig tillsyn – Granskning på medborgarnas uppdrag.*

SOU 2005:4 *Liberalisering, regler och marknader.*

SOU 2008:4 *Omreglering av apoteksmarknaden.*

Statens ägarpolitik 2007. Utdrag ur Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande, 2006.

Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande, 2007.

Regeringsuppdrag *Uppdrag: Institutet för tillväxtpolitiska studier att följa prisutvecklingen på läkemedelsmarknaden med anledning av omregleringen av apoteksmarknaden, 2008-12-11.*

Statens ägarpolicy och riktlinjer för företag med statligt ägande, 2009.

Regeringens skrivelse 2009/10:79 *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn.*

Instruktion till Apoteket Omstrukturering AB inför årsstämma i Apoteket AB (publ) 2009, Socialdepartementet, 2009-04-16.

Promemoria *Myndighetsuppdrag med anknytning till apoteksreformen, 2009-06-12.*

Anteckning från möte med Apoteket Omstrukturering AB, Socialdepartementet, 2009-10-07.

Promemoria *Myndighetsuppdrag med anknytning till apoteksreformen, 2009-12-23.*

Promemoria *Underlag om nollbasvärden och arbetet med utformning av regeringens förslag om prismodell, 2010-02-19.*

Promemoria *Synpunkter på arbetsmaterial från Riksrevisionen. Förberedelsearbetet i apoteksreformen, 2010-05-21, 2010-10-08.*

Apoteket Omstrukturering AB

Bolagsordning Apoteket Omstrukturering Aktieföretag.

Statens ägardirektiv för Apoteket Omstrukturering AB, 2008-06-18.

Statens ägardirektiv för Apoteket Omstrukturering AB att gälla från och med den 30 april 2009.

Årsredovisning 2009, Apoteket Omstrukturering AB.

Presskonferensmaterial *Beslut om vilka apotek som ska säljas, 2009-05-04, Apoteket Omstrukturering AB.*

Avtal om särskilda åtaganden. Apoteket Omstrukturering AB och [Köparen] och Pharmacy Company Sweden AB.

Kostnader för övergångslösning IT, styrelsematerial, Apoteket omstrukturering AB, 2009-08-31.

Styrelseprotokoll nummer 10 fört vid sammanträde med styrelsen för Apoteket Omstrukturering AB, 2009-09-18.

Informationsmaterial avseende Apodos och Farmaci, 2009-11-25.

Styrelsebeslut och underlag vid sammanträde per telefon med styrelsen för Apoteket Omstrukturering AB, 2010-02-18.

Styrelsebeslut och underlag vid sammanträde med styrelsen för Apoteket Omstrukturering AB, 2010-03-01.

OAB, Apotekstäckning, Beslutsunderlag, 2009-09-18.

Beslutsunderlag till extra styrelsemöte i OAB, 2009-09-21.

Pm/meddelande avseende bekräftelse av hantering av standstill-bestämmelser, 2009-09-16.

Dokument/underlag avseende hantering av standstill-bestämmelser.

Underlag till styrelsemöte, 2009-08-31.

Styrelseprotokoll, 2009-08-10.

Underlag till styrelsemöte, 2009-07-02.

Brev från OAB till Apoteket AB:s styrelseordförande, 2009-02-04.

Letter of Intent, 2008-11-19, mellan Apoteket AB och Ica AB.

Brev från Apotekets styrelse till styrelsen i OAB, 2009-09-19.

Kostnader för övergångslösning IT.

Promemoria, Synpunkter på Riksrevisionens arbetsmaterial, Apoteket Omstrukturering AB, 2010-05-21, 2010-10-08.

Apoteket AB

Tillkännagivande av avtal mellan staten och Apoteket AB om bolagets verksamhet, SFS 2009:905.

Ägarinstruktioner inklusive standstill antagen vid extra bolagsstämma i Apoteket Aktiebolag (publ) följande datum:
2009-02-12, 2009-02-19, 2009-04-27, 2009-05-04, 2009-05-14,
2009-05-19, 2009-06-06, 2009-06-15, 2009-06-24, 2009-07-03,
2009-07-20, 2009-09-11, 2009-09-18, 2009-10-07, 2009-10-19,
2009-10-30, 2009-11-25, 2010-03-01, 2010-03-12 och 2010-03-26.

Protokoll fört vid extra bolagsstämma i Apoteket Aktiebolag (publ) följande datum: 2008-06-23, 2009-02-12, 2009-05-04, 2009-05-14, 2009-06-15, 2009-06-24, 2009-07-03, 2009-09-18, 2009-10-07, 2009-10-19, 2009-11-25.

Brev från Apoteket AB till OAB, 2009-09-29.

Konsekvensanalys OAB:s överföringsprojekt, 2010-03-04.

Apotekens Service AB

Introduktionsmöte med apoteksaktör – bildmaterial.

Aktörsavtalet mellan Apotekens Service AB och apoteksaktör, avtal om tillhandahållande av tjänster.

Apoteket Omstrukturering AB:s ägarinstruktion antagen vid extra bolagsstämma i Apotekens Service AB den 12 oktober 2009.

Apotekens Service AB:s synpunkter på Riksrevisionens arbetsmaterial, 2010-05-19.

Läkemedelsverket

Läkemedelsverkets föreskrifter (LVFS 2009:8) om ansökan om tillstånd att bedriva öppenvårdsapotek.

Läkemedelsverkets synpunkter på Riksrevisionens arbetsmaterial, 2010-05-18.

Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket

TLV:s föreskrifter (TLVFS 2009:2) om avgift till Apotekens Service Aktiebolag.

TLVFS 2009:3 om handelsmarginalen för läkemedel och andra varor som ingår i läkemedelsförmånerna.

Föreskrift (TLVFS 2009:7) om ändring i TLV:s föreskrift (TLVFS 2009:4) om prissättning av utbytbara läkemedel och utbyte av läkemedel.

Föreskrift (TLVFS 2009:5) om ändring i TLV:s föreskrifter om handelsmarginalen för läkemedel och andra varor som ingår i läkemedelsförmånerna.

Tandvårds- och läkemedelsförmånsverkets synpunkter på Riksrevisionens arbetsmaterial, 2010-05-19.

TLV:s delrapportering den 1 april 2009 av uppdrag angående omregleringen av apoteksmarknaden.

TLV:s delrapportering den 1 april 2009 av uppdrag angående omregleringen av apoteksmarknaden – bildmaterial.

Bakgrund till TLV:s delrapportering den 1 april 2009 av uppdrag angående omregleringen av apoteksmarknaden.

TLV:s arbete i samband med omregleringen av apoteksmarknaden – bildmaterial – 2010-02-01.

Socialstyrelsen

Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS 2005:12) om ledningssystem för kvalitet och patientsäkerhet i hälso- och sjukvården.

Konsultrapporter

Henriksson, Lars, *Rättslig analys av två områden avseende omstruktureringen av den svenska apoteksmarknaden*, 2010-03-12.

Henriksson, Lars, *Norm – Effektiv och rättssäker organisation med ansvar för marknadsreform*, 2010-03-23.

Bergman, Mats och Stennek, Johan, *Bättre spelregler på apoteksmarknaden*, 2010-04-29.

Warnling-Nerep, Wiweka, *Reflektioner på konstitutionell och förvaltningsrättslig grund*, maj 2010.

Övriga bolag och myndigheter

Årsrapport 2008, Glesbygdverket.

Konkurrensverkets rapport 2008:2, *Väl fungerande marknader för ett konkurrenskraftigt Sverige – om regelreformer och offentlig näringsverksamhet.*

Skrivelse Konsumentverket, *Synpunkter på regeringens proposition – Omreglering av apoteksmarknaden (2008/09:145)*, 2009-03-26.

Post- och telestyrelsen, *Svensk Kassaservice stänger. Här är alternativen.*
Post- och telestyrelsen, Grundläggande betaltjänster – delredovisning av regeringsuppdrag, dnr 10-4001/9.68, 2010-05-19.

Post- och telestyrelsens årsredovisning 2009.

Konsumentverket och Konkurrensverket, *Lägesrapport från uppdrag samt insamling av information och statistik om Apoteket AB*, 2009-12-18.

Bokföringsnämndens vägledning till BFNAR 2000:5.

Statskontoret, *Myndigheter och marknader på området för elektronisk kommunikation*, 2006:4.

Statskontoret, *Energimarknadsinspektionen – organisation och samverkan*, 2007:13.

Riksrevisionen, *Bilprovningen och tillgängligheten – Granskning av ett samhällsuppdrag*, 2007:18.

Muntliga referenser och uppgifter via e-post

Intervjuer med företrädare för Regeringskansliet

Socialdepartementet, 2009-06-02, 2009-12-15, 2010-08-18.

Intervjuer med företrädare för Apoteket Omstrukturering AB

Gustavsson, Eva-Britt, verkställande direktör, 2009-09-10, 2009-12-18, 2010-01-08, 2010-01-19, 2010-08-18.

Böhlin, Birgitta, ordförande i Apoteket Omstrukturering AB:s styrelse, 2010-02-23.

Intervjuer med företrädare för Apoteket AB

Apoteket AB, huvudkontoret, 2010-01-12.

Båtelson, Per, ordförande Apoteket AB:s styrelse till och med 2009-10-07, 2009-01-20.

Lagerblad, Peter, styrelseledamot Apoteket AB:s styrelse till och med 2009-10-07, 2010-04-16.

Intervjuer med företrädare för Apotekens Service AB

Hambreus Björling, Ylva, verkställande direktör, samt övriga företrädare för Apotekens Service AB, 2010-01-25.

Intervjuer med företrädare för Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket

Hulth-Backlund, Gunilla, Scandinavian Health Partner (konsult), samt övriga företrädare för TLV 2010-02-01.

TLV, 2009-09-08.

Tauberman, Ann-Christin, f.d. generaldirektör, 2010-02-03.

Intervjuer riksdagen

Johansson, Kenneth, socialutskottets ordförande, 2010-01-20.

Johansson, Ylva, socialutskottets vice ordförande, 2010-02-11.

Övriga

Farmaciförbundet, 2010-02-24.

Farmaceutförbundet och Farmaceutföretagarna, 2010-03-12.

Läkemedelsverket, 2009-08-31, 2010-02-12.

Konkurrensverket, 2009-09-02.

Konsumentverket, 2009-09-18, 2010-03-16.

Marlow, Cecilia, ordförande Sveriges apoteks förening och vd Kronans droghandel, (intervjun med Marlow genomfördes utifrån hennes roll som ordförande i föreningen) och Wallér, Johan, vd Sveriges apoteks förening, 2010-02-02.

Tillväxtanalys, 2009-09-01.

Sandström, Jens, vd Apoteksgruppen AB, 2010-02-22.

Socialstyrelsen, 2010-02-08.

Telefonsamtal

Apoteket AB, 2010-03-19, 2010-03-22.

Lagerblad, Peter, 2010-05-19.

E-post

Socialdepartementet, 2009-07-08.

Läkemedelsverket, 2010-05-24.

Socialstyrelsen, 2010-02-09, 2010-05-18.

Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket, 2010-02-15, 2010-02-25,
2010-05-20, 2010-05-27, 2010-06-11.

Apoteket AB, 2010-02-04, 2010-05-24, 2010-05-27.

Tillväxtanalys, 2010-04-27.

Rapporter, pm m.m.

Europeiska revisionsrätten, *Handbok för effektivitetsrevision*.

OECD *Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation* OCDE/GD(95)95.

APEC-OECD, *Integrated checklist on regulatory reform; OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*.

Ernst & Young, *Struktur för implementering av statens ägarstrategi i Apoteket AB*, 2007-12-14.

Kingham, R. & Wheeler, J., *Government Regulation of pricing and reimbursement of prescription medicines: Results of a recent multi-country review*, 2009, 64 Food & Drug L.J. 101.

Litteratur

Bohlin, Alf, *Offentlighetsprincipen*, Norstedts Juridik AB, 2010.

Bohlin, Alf & Warnling-Nerep, Wiweka, *Statsrättens grunder*.
Norstedts Juridik AB, 2007.

Bohlin, Alf & Warnling-Nerep, Wiweka, *Förvaltningsrättens grunder*, uppl. 2,
Norstedts Juridik, 2007.

Hellners, Trygve & Malmqvist, Bo, *Förvaltningslagen med kommentarer*,
Norstedts Juridik AB, 2007.

Madell, Tom & Indrén, Tobias, *Offentlig-privat samverkan*, 2010.

Strömberg, Håkan & Lundell, Bengt, *Allmän förvaltningsrätt*, Liber, 2002.

Wennergren, Bertil, *Offentlig förvaltning i arbete: om verksamheten i och
handläggningen av ärenden i stat och kommun*, Norstedts Juridik AB,
2000.

Övriga källor

JK:s beslut 1998-01-30, dnr 3138-96-40.

Avtal gällande post- och betaltjänster för äldre och funktionsnedsatta boende
i glesbygd, bilaga 2, dnr 08-9959.

Konkurrensverkets synpunkter på vissa delar i Riksrevisionens
arbetsmaterial, 2010-05-19.

Tillväxtanalys synpunkter på vissa delar i Riksrevisionens arbetsmaterial,
2010-05-19.

Konsumentverkets synpunkter på vissa delar i Riksrevisionens
arbetsmaterial, 2010-05-19.

Bilaga 1 Två modeller som kan vara förebilder vid utformning av handelsmarginalen

Högekostnadsskyddet för läkemedel innebär i dag att det offentliga finansierar knappt 80 procent av konsumenternas kostnader för receptbelagda läkemedel. En utgångspunkt i sökandet efter en optimal handelsmarginal för apoteksverksamhet är att subventionen för själva läkemedlet ska vara oförändrad. Två forskare i nationalekonomi¹⁸⁸ har genomfört ett arbete för att utveckla nuvarande reglering av apotekens handelsmarginal. Forskarna har presenterat två modeller i ett tidigt utvecklingsstadium. Riksrevisionen har inte gjort någon konsekvensanalys av presenterade modeller men menar att dessa skulle kunna ge inspiration i utvecklandet av en ny, mer ändamålsenlig modell för apotekens handelsmarginal.¹⁸⁹

Utgångspunkten för en typ av modell för handelsmarginalen, som forskarna presenterat, utgår från att apoteksmarknaden ska fungera lika väl som andra jämförbara marknader, till exempel livsmedelshandel. Ett referensprissystem för handelsmarginalen innebär att läkemedelsförmånen, förutom kompensation för läkemedlet, endast kompenserar konsumenten för det lägsta pris (referenspris) som något apotek i landet tar för att expediera en förpackning av läkemedlet. Kunderna får således betala en merkostnad för apotekets tjänster endast om man inte valt det billigaste apoteket. Konsumenterna, som är de som väljer apotek, styr i denna modell direkt servicegraden, inklusive antalet apotek och deras öppettider, precis som på alla andra detaljhandelsmarknader. Behovet av offentliga ingripanden minskar utan att läkemedelssubventionen riskeras.

En annan av dessa modeller bygger på att regleringen av apotekens handelsmarginal, i stället för att koncentrera sig på lönsamheten, ska fokusera på tillgängligheten på marknaden, det vill säga en reglering av tillgängligheten. Modellen förutsätter ett politiskt mål om tillgängligheten som tydliggör för regleringsmyndigheten TLV hur mycket företagets lönsamhet ska öka för att nå målet. TLV:s arbete med att styra mot ökad

¹⁸⁸ Bergman, Mats och Stennek, Johan, *Bättre spelregler på apoteksmarknaden*, 2010-04-29.

¹⁸⁹ Dessa två modeller för reglering av apoteksmarginalen presenteras närmare i bilaga 1.

tillgänglighet underlättas samtidigt som samhällets resurser används effektivt. En tillgänglighetsreglering ger precis som en lönsamhetsreglering i huvudsak enhetliga konsumentpriser över hela landet.

De nya modellerna för apotekens handelsmarginal beskrivs närmare i det följande.

Modell 1: En referensprismodell för apotekens handelsmarginal

Läkemedelsförmånen innehåller redan i dag ett referensprissystem när det gäller priset för själva läkemedlet. Subventionen avser det billigaste läkemedlet i en utbytesgrupp av läkemedel. Utbytesgrupper omfattar generiska preparat och parallellimport. Om kunden önskar ett dyrare läkemedel måste kunden själv betala mellanskillnaden.

Ett likartat system kan skapas för ersättningen till apoteken. Ett referensprissystem för handelsmarginalen innebär att läkemedelsförmånen, förutom kompensation för läkemedlet, endast kompenserar konsumenten för det lägsta pris (referenspris) som något apotek i landet tar för att expediera en förpackning av läkemedlet. Kunderna får således betala en merkostnad för apotekets tjänster endast om man inte valt det billigaste apoteket.

Ett referensprissystem är ett marknadsliknande och i stort sett självreglerande system av apotekens handelsmarginal som ger patienterna och samhället en god försäkring mot höga läkemedelskostnader. Systemet är ämnat att skapa en prispress i handelsledet då konsumenter blir mer benägna att byta apotek om en viss tillkommande summa för apotekets tjänster måste betalas trots exempelvis innehav av frikort. Det innebär att apoteken får goda incitament att hålla låga priser, att endast erbjuda sådan kvalitet som kunderna vill betala för samt att hålla ned sina kostnader.

Kunder i storstäder skulle ha relativt enkelt att byta till det apotek som tar ut det lägsta priset. Ett referensprissystem skulle därför leda till en prispress i storstäderna. Däremot är det inte så enkelt för kunder i glesbygden att byta apotek. Det betyder att kunder i glesbygd skulle få betala betydligt högre priser än kunder i storstäderna. Detta problem skulle dock kunna lösas med en minimal reglering. Se bilaga 2 om apotekstäckning i glesbygd.

För att underlätta prisjämförelser kan apoteken åläggas att ta ut en enhetlig marginal på alla typer av läkemedel och förpackningar samt att tydligt annonsera prisskillnaden mellan det egna priset och referenspriset. För att ge kunden en chans att bedöma om det egna apoteket är billigt eller dyrt bör det till exempel på kvittot tydligt anges hur stor del av priset som

beror på att apoteket tar ut ett pris som överstiger referenspriset.

Fördelen med denna modell i förhållande till en reglerad handelsmarginal är att det är konsumenten som via sin efterfrågan bestämmer vilka öppettider och vilken service man vill ha på apoteken. Risken för att apoteken höjer kvaliteten utöver vad som är en reell konsumentnytta minskar och det offentliga kan använda skattemedlen till andra, mer angelägna ändamål än att höja apotekens ersättning. Prissättningen i apoteken liknar således mer den i övrig detaljhandel utan att läkemedelssubventionen riskeras.

Ett referensprissystem är även teknikneutralt och främjar övergång till andra försäljningsformer om sådana är mer effektiva och billigare. En stor del av de administrativa kostnaderna som genereras hos TLV för att reglera apotekens handelsmarginal, och som skattebetalarna ytterst betalar via skattsedeln, skulle med denna modell också kunna undvikas.

Det finns vissa risker med den modell som skisserats ovan. Ett möjligt problem som skulle kunna uppstå är om vissa kunder inte förmår ta sina intressen till vara, till exempel på grund av bristande förståelse av hur systemet fungerar. Det är inte osannolikt att fri prissättning skulle kunna leda till ett system med differentierat serviceutbud. Lägst service och pris får den som gör sina inköp via postorder. Näst lägst pris och service får den som beger sig till ett större apotek i centrum. Högst pris men bäst service får sannolikt den som handlar i en kvartersbutik, där omsorgen om trogna kunder är stor, eller på en bensinstation, med vanligen långa öppettider. Om referenspriset baseras på lågprisalternativet (postorder) och en person väljer högservicealternativet får kunden själv bekosta mellanskillnaden.

En dylik prisdifferentiering för apotekstjänsten kan således ha nackdelar om alla kunder inte kan göra välinformerade val. Å andra sidan liknar det den köpsituation som finns i annan detaljhandel. Man bör ha i åtanke att subventionen för själva läkemedlet och den handelsmarginal som det billigaste apoteket tar ut ändå täcks av samhället vid inköp i högservicealternativet. Bristen på kundens information kan också undvikas med ytterligare krav på informationsåtgärder från apotekens sida.

Modell 2: En regleringsmodell av apotekens handelsmarginal som ger enhetliga priser och utgår från ett tillgänglighetsmål

Om däremot ett politiskt mål är att apoteken ska erbjuda läkemedel till enhetliga försäljningspriser över hela landet samtidigt som tillgängligheten till apotek ska öka, bör i stället en reglering av handelsmarginalen väljas. Utgångspunkten för en reglering av handelsmarginalen bör då vara att

styra tillgängligheten på apoteksmarknaden. Ersättningen bör höjas när tillgängligheten är för låg och sänkas när tillgängligheten är för hög.

För att regleringsmyndigheten TLV ska kunna styra tillgängligheten på apoteksmarknaden krävs att regeringen formulerar mål för tillgängligheten. Vilken tillgänglighet som är samhällsekonomiskt optimal beror dels på kostnaderna för att etablera ytterligare apotek, dels på den konsumentnytta de tillkommande apoteken ger upphov till i form av kortare restid med mera. Det finns olika tänkbara simuleringsmodeller som kan användas för att både kunna bestämma nivån på ett optimalt tillgänglighetsmål och kunna förutsäga vad som kommer att hända på marknaden om handelsmarginalen justeras.

Regleringsmyndigheten skulle efter vidtagna analyser kunna bestämma en viss handelsmarginal som man tror kommer att leda till det politiskt bestämda tillgänglighetsmålet. Ju fler instrument som regleringsmyndigheten kan använda i att styra handelsmarginalen, desto mer sannolikt är det att man kan nå måluppfyllelse i samtliga dimensioner. Grovt uttryckt finns det två typer av instrument, nämligen 1) hur hög ersättning man medger apoteken och hur ofta nivån revideras för att ta hänsyn till förändringar i till exempel företagets kostnader samt 2) hur man kan knyta ersättningen till den kvalitet, till exempel tillgänglighet, som apoteken erbjuder.

Valet av ersättningsstruktur för apoteken avgör vilka effekter man får på läkemedelskonsumtionen, vilka apotekens incitament att tillhandahålla god tillgänglighet till låga kostnader är samt vilka effekter utbytet mellan olika läkemedel inom olika utbytesgrupper ger.

Hur läkemedelskonsumtionen bör styras

En enkel prisstruktur i apoteksprissättningen är att föredra. Orsaken är att läkemedel överlag har låg priskänslighet och att en differentiering av priset har en mycket låg effekt på läkemedelskonsumtionen. Det beror på att många läkemedel har karaktär av nödvändighetsvara, men även på att läkarnas kostnadsansvar är otydligt och på att kundernas priser är subventionerade. Vidare finns det inget tydligt ekonomiskt belägg för att apotekens kostnader skulle variera kraftigt med hantering, inköpspris eller utbyte. Det innebär att man inte bör differentiera apotekens ersättning med hänsyn till vissa skillnader i apotekens rörliga kostnader för att hantera olika läkemedel. Det innebär också att man inte bör differentiera apotekens påslag för fasta kostnader beroende på att olika typer av läkemedel kan ha viss olika priskänslighet.

Ett undantag från principen om enhetliga priser är att det skulle kunna finnas skäl att differentiera försäljningspriset beroende på om försäljningen

sker i butik eller via postorder. Om kostnaderna för postorder är väsentligt lägre än kostnaderna för butiksförsäljning vore det önskvärt att skapa incitament till en övergång till postorder.

Det kan också finnas skäl att ge apoteken en högre fast ersättning för expediering av generiska läkemedel än för expediering av originalläkemedel med aktivt patent. Bakgrunden är att tillverkarna tillåts att sätta priser långt över produktionskostnaden för läkemedel med aktiva patent eftersom det skapar incitament till forskning och utveckling. En icke önskvärd bieffekt är dock att de höga priserna minskar konsumtionen av dessa läkemedel under patentets giltighetstid. De patienter som ändå använder dessa läkemedel, trots de höga priserna, gör det på grund av att värdet för dessa patienter är särskilt högt.

Nackdelen med att lägga en hög apoteksmarginal på originalläkemedel med aktiva patent, utöver läkemedelstillverkarnas höga priser, är att det finns en ökad risk för att konsumtion med ett mycket högt patientvärde trängs undan. Den samhällsekonomiska förlusten av den minskade läkemedelsanvändningen är med andra ord stor. Priserna på generiska läkemedel å andra sidan ligger relativt nära produktionskostnaderna. Fördelen med att lägga en hög apoteksmarginal på generiska läkemedel är således att den eventuella konsumtion som trängs undan inte skapar så stora samhällsekonomiska förluster. Sammantaget innebär detta att apotekens handelsmarginal borde vara högre på generiska läkemedel än på originalläkemedel med aktiva patent.

Hur apoteken bör styras

Apoteksmarginalens nivå

Apotekens ersättning bör knytas till deras *prestationer*, till exempel antal sålda förpackningar. Försäljningen bestäms av kunderna baserat på hur väl apoteken tillhandahåller det kunderna önskar i form av exempelvis närhet och korta väntetider. Försäljningen är en god måttstock att knyta ersättningen till eftersom försäljningssiffrorna inte kan förvanskas av apoteken.

Det är dock sannolikt bättre att ersätta apoteken per receptorderrad snarare än per såld förpackning, för att inte stimulera användningen av onödigt små förpackningar. Ett alternativt system skulle kunna vara att apoteken får nedsatt ersättning när de expedierar för små förpackningar.

Att knyta ersättningen till prestationerna innebär att man skapar en *kvalitetskonkurrens* mellan apoteken. Endast de apotek som erbjuder ett tätt nätverk av butiker med god service lyckas sälja med god lönsamhet. Det är ofta bättre att belöna god kvalitet på detta indirekta sätt än att försöka knyta

belöningen direkt till något kvalitetsmått. Kvalitet kan ofta vara svårt att observera eller verifiera för den reglerande myndigheten.

Att knyta den föreslagna apotekersättningen till antalet prestationer eller expedieringar innebär också med automatik att ersättningen får en viss knytning till apotekens kostnader eftersom kostnaderna stiger med antalet expedieringar. Det innebär också att man inte behöver ge ersättning direkt för apotekens *kostnader*. Ett undantag är dock att det kan finnas skäl att sätta ett lägre försäljningspris för postorderförsäljning i den mån postorder är ett betydligt billigare sätt att distribuera läkemedel.

Justering av handelsmarginalens nivå

Företagens kostnader kommer att ändras över tiden, till följd av ändrade löner och lokalhyror och till följd av rationaliseringar, till exempel viss övergång till postorderförsäljning. Följaktligen måste även apotekens ersättning revideras. Dessa revisioner kan göras relativt ofta utan att detta skapar en försämrad kostnadskontroll eller incitament att redovisa felaktiga uppgifter till regleringsmyndigheten. Orsaken är att ett apoteks ersättning knyts till samtliga apoteks kostnader, inte till det egna apotekets kostnader. Vidare kan ersättningen knytas till tillgängligheten på marknaden, som beror på företagens faktiska kostnader. Ersättningen ändras då exempelvis när man observerar att tillgängligheten sjunker. Detta innebär sammantaget att samtliga företag får goda incitament att sänka sina kostnader.

Bilaga 2 Två alternativa modeller för apotekstäckning i glesbygd

De två förslag till utvecklade prisregleringsmodeller som presenterats i bilaga 1 kan också ge inspiration vid framtagande av en förutsägbar och kostnadseffektiv lösning för apotekstäckning i glesbygd.¹⁹⁰

Genom att använda en referensprismodell där det ställs krav på apotekskedjor att tillämpa en nationell prissättning kan man få konkurrenskraftiga priser på läkemedel i glesbygd. Denna modell förutsätter att regleringsmyndigheten TLV får i uppgift att övervaka hur apotek etableras i glesbygd och har beredskap och befogenheter att åtgärda otillräcklig etablering med en särskild ersättning för apoteken i glesbygd.

Vidare kan en annan typ av prisregleringsmodell byggd på ett tillgänglighetsmål tillgodose apotekstäckning i glesbygd. Apotekens ersättning kopplas i denna modell till lokalisering och avstånd till andra apotek. Den högsta ersättningen lämnas till apotek med tillräckligt stort avstånd från andra butiker. Ersättningen minskas sedan ju närmare en butik ligger andra butiker. Nedan redogörs dessa modeller mer utförligt.

Modell 1: En referensprismodell

På apoteksmarknaden finns det storleksfördelar i inköp, logistik och marknadsföring med mera, vilket innebär att man kan förvänta sig att marknaden kommer att domineras av ett fåtal apotekskedjor med nationell räckvidd. Dessa kedjor kan vid tillämpande av en *referensprismodell* åläggas nationell prissättning, det vill säga att ta samma priser i samtliga butiker. Härigenom minimeras skillnader mellan olika delar av landet. Genom detta krav garanteras att även glesbygden får läkemedel till konkurrenskraftiga priser.

Det finns dock några risker med den modell som skisserats ovan. För det första finns det en risk att nationella kedjor väljer att inte etablera sig i glesbygd. Om priskonkurrensen i storstäderna blir så hård att man nätt och jämnt lyckas täcka sina kostnader där, finns det en risk för att priserna inte täcker kostnaderna för butiker i glesbygden. Denna risk bedöms dock vara relativt begränsad, bland annat med tanke på möjligheterna att etablera

¹⁹⁰ Bergman, Mats och Stennek, Johan, *Bättre spelregler på apoteksmarknaden*, 2010-04-29.

apoteksbutiker i redan etablerade livsmedelsbutiker och därmed minska sina kostnader. Skulle problemet uppstå är det inte heller så allvarligt om man ser det i rätt sammanhang. Även utan en prisreglering kommer TLV att behöva övervaka hur butiker etableras i glesbygden och vara berett att åtgärda problem med till exempel en särskild ersättning för apoteken i glesbygd.

Ett andra problem som kan uppstå är att vissa kedjor blir regionala där vissa specialiserar sig på städer, med låga priser, medan andra specialiserar sig på glesbygd, med höga priser. En begränsning av höga priser i glesbygd är dock möjligheten att sälja läkemedel via andra försäljningskanaler, till exempel via postorder. Vidare kan även ett möjligt problem med regionala kedjor lösas med en subvention för försäljning av läkemedel i glesbygden.

Modell 2: En tillgänglighetsreglering

Vid tillämpning av den andra presenterade prismodellen, nämligen *en tillgänglighetsreglering* av handelsmarginalen, kan glesbygdsproblemen hanteras genom att man differentierar apotekersättningen till olika butiker utifrån deras närhet till andra butiker.

Risken för överetablering i goda lägen finns i all detaljhandel, men risken är större på apoteksmarknaden eftersom företagens produkter är mer likartade och eftersom företagen inte får konkurrera med sina priser. Med fri prissättning måste företagen hålla avstånd till konkurrenternas butiker för att inte öka priskonkurrensen. En sådan tillbakahållande kraft uppstår inte med automatik på apoteksmarknaden när man tillämpar en reglering. Däremot kan en sådan kraft byggas in i ersättningsystemet.

En metod kan vara att fastställa en viss högsta ersättning för apotek som ligger på ett tillräckligt stort avstånd från andra butiker. Ersättningen per expediering minskas ju närmare en butik ligger andra butiker. På detta sätt belönas ett apotek som dels etablerar sig där det saknas apotek, dels etablerar sig där behovet är stort.

Bilaga 3 Apoteket Omstrukturering AB:s mål och uppdrag

I juni 2008 bildades Apoteket Omstrukturering AB (OAB) efter bemyndigande från riksdagen.¹⁹¹ Riksdagen gav i bemyndigandet regeringen rätten att

1. omstrukturera ägandet av Apoteket Aktiebolag (publ) (Apoteket AB) genom att inrätta ett moderbolag och till detta överföra alla aktier i Apoteket AB samt att inrätta ett av staten helägt servicebolag
2. att vidta de åtgärder som behövs för att Apoteket AB under moderbolagets ledning till utomstående ska avyttra en del av de apotek som Apoteket AB innehar
3. att låta Apoteket AB vid avyttringar av apotek som likvid endast ta emot kontanter
4. att vidta de åtgärder som i övrigt krävs för att förbereda och anpassa Apoteket AB till en omreglerad apoteksmarknad samt för att genomföra transaktionerna enligt 1 – 4.

I samband med proposition 2008/09:145 *Omreglering av apoteksmarknaden*¹⁹² ett år senare preciserade regeringen OAB:s uppgifter ytterligare. Bland annat angavs att konkurrensutsättningen skulle ledas och övervakas av OAB. Uppdragen enligt propositionen var att

- a. ansvara för planering, förberedelse och genomförande av processen rörande avyttring av apotek som ägs av Apoteket AB
- b. säkerställa Apoteket AB:s överföring av samhällsnyttig infrastruktur, servicefunktioner och informationsdatabaser till Apotekens Service AB
- c. säkerställa att konkurrensneutralitet och bästa möjliga förutsättningar för en avyttring upprätthålls i perioden fram till dess att övertagande av apotek och övriga verksamheter är genomförda
- d. ansvara för de processer i övrigt som är nödvändiga för omstruktureringen av dotterbolaget Apoteket AB.

¹⁹¹ Prop. 2007/08:87, bet. 2007/08:SoU17, rskr. 2007/08:107.

¹⁹² Prop. 2008/09:145 s. 87, bet. 2008/09:SoU21, rskr. 2008/09:109.

Därtill angavs följande:

I samband med omregleringen och omstruktureringen av Apoteket AB ska bästa möjliga förutsättningar för en sund konkurrens på den framtida apoteksmarknaden eftersträvas.¹⁹³

Vidare fanns instruktioner för OAB i regeringens ägardirektiv till bolaget. I dessa angavs att det övergripande ändamålet med bolagets verksamhet skulle vara att skapa förutsättningar för en väl fungerande konkurrens på en omreglerad apoteksmarknad främst genom att (lydelse i ägardirektiv 2008-06-18 och 2009-04-30)

- leda och genomföra processen för försäljning av verksamheter som ägs av Apoteket AB (lydelse i ägardirektiv 2008-06-18 och 2009-04-30)
- säkerställa att Apoteket AB överför infrastruktur och servicefunktioner till Apotekens Service AB (lydelse i ägardirektiv 2008-06-18 och 2009-04-30)
- säkerställa att konkurrensneutralitet och bästa möjliga förutsättningar för en avyttring upprätthålls i perioden fram till dess att övertagande av apotek och övriga verksamheter är genomförda. (lydelse i ägardirektiv 2009-04-30)

Vidare skulle omstruktureringprocessen genomföras på ett transparent, effektivt och konkurrensneutralt sätt, varigenom omregleringen skulle genomföras i enlighet med statens mål, det vill säga bättre tillgänglighet, prispress, fortsatt säker och effektiv läkemedelsförsörjning samt god läkemedelsanvändning. Dessa målsättningar skulle enligt ägardirektivet uppnås genom att apoteksmarknaden öppnades för konkurrens. Därtill nämndes i omregleringspropositionen och ägardirektivet 2009-04-30 även att aspekter som små företags möjligheter att förvärva och driva apotek, läkemedelssäkerhet, miljöpåverkan, möjlighet att långsiktigt kunna kontrollera samhällets utgifter för läkemedel samt Apoteket AB:s utvecklingsmöjligheter ”skulle beaktas” i genomförandet av OAB:s uppdrag.¹⁹⁴ I ägardirektiven framgick i likhet med skrivningarna i omregleringspropositionen att konkurrensneutralitet skulle upprätthållas vid genomförandet av försäljningsprocessen. Vidare skulle OAB genomföra avyttringen på ett affärsmässigt sätt så att, givet målbilden och de angivna förutsättningarna, bästa möjliga värde kunde uppnås vid försäljningen.¹⁹⁵ Eftersom inget annat framgick av bolagsordningen var OAB:s syfte också att ge vinst till aktieägaren.¹⁹⁶

¹⁹³ Prop. 2008/2009:145 s. 87.

¹⁹⁴ Prop. 2008/2009:145 s. 87, OAB:s ägardirektiv 2009-04-30.

¹⁹⁵ Prop. 2008/2009:145 s. 88.

¹⁹⁶ Ändring i Bolagsordningen Apoteket Omstrukturering AB, protokoll vid regeringssammanträde 2008-06-18.

I ägardirektivet 2009-04-30 framgick också att OAB skulle säkerställa att Apoteket AB och övriga koncernbolag hade lämpliga mål för kapitalstruktur och andra ekonomiska mål i samband med omregleringen. I det arbetet skulle OAB samråda med Socialdepartementet och Näringsdepartementets enhet för statligt ägande.

Bilaga 4 Successivt beslutade förändringar med betydelse för marknadsförutsättningarna under 2009 uppdelat per beslutsorgan¹⁹⁷

Datum	OAB	Regering	Riksdag
12 feb.	1:a nya standstill/ägarinstruktion ¹⁹⁸ AAB		
19 feb. 27 april		Prop. 2008/09:145	Beslut om omreglering
4 maj	2:a nya standstill/ ägarinstruktion AAB		
5 maj	Presskonferens Klusterindelningen		
14 maj	3:e nya standstill/ ägarinstruktion AAB		
19 maj	Processbrev ¹⁹⁹ 1 till klusterköpare		
6 juni		Nytt verksamhetsavtal mellan staten och AAB	
15 juni	4:e nya standstill/ ägarinstruktion AAB		
24 juni	5:e nya standstill/ ägarsinstruktion AAB		
3 juli	6:e nya standstill/ ägarinstruktion AAB		
20 juli	Processbrev 2 till klusterköparna		
11 sept.	Processbrev 3 till klusterköparna		
18 sept.	Beslut om vilka apotek som är glesbygdsapotek och därmed omfattas av särskilda avtalsbestämmelser i köpekontraktet		
18 sept.	7:e nya standstill/ ägarinstruktion AAB		
7 okt.	Extra bolagsstämma p.g.a. ny styrelse		
19 okt.	8:e nya standstill/ ägarinstruktion AAB		
25 nov.	9:e nya standstill/ ägarinstruktion AAB		
30 dec.	10:e nya standstill/ ägarinstruktion AAB		

¹⁹⁷ Listan innehåller de förändrade förutsättningar som har kommit till Riksrevisionens kännedom.

¹⁹⁸ Mer information om innehållet i de beslutade tillkommande standstill-bestämmelserna och ägarinstruktionerna för Apoteket AB återfinns i kap. 5 om styrningen av Apoteket AB. De tillkommande bestämmelserna rör exempelvis Apoteket AB:s marknadsposition och nya principer för tillhandahållande av övergångslösningar.

¹⁹⁹ Processbrev angår förutsättningarna för köp av apotek utifrån hur köpekontrakten kommer att se ut.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens rapporter finns tillgängliga på www.riksrevisionen.se

- 2009 2009:1 Omställningskrav i sjukförsäkringen – att pröva sjukas förmåga i annat arbete
- 2009:2 Försäkringskassans inköp av IT-lösningar
- 2009:3 Skatteuppskov. Regeringens redovisning av bostadsuppskov och pensionsavdrag
- 2009:4 Swedfund International AB och samhällsuppdraget
- 2009:5 En effektiv och transparent plan- och byggprocess? Exemplet buller
- 2009:6 Energideklarationer – få råd för pengarna
- 2009:7 Beslut om sjukpenning – har försäkringskassan tillräckliga underlag?
- 2009:8 Riksrevisorernas årliga rapport 2009
- 2009:9 Regeringens försäljning av V&S Vin & Sprit AB
- 2009:10 Psykiatrin och effektiviteten i det statliga stödet
- 2009:11 Försvarsmaktens personalförsörjning – med fokus på officersförsörjningen
- 2009:12 Hanteringen av unga lagöverträdare – en utdragen process
- 2009:13 Omställningskraven i arbetslöshetsförsäkringen
- 2009:14 Tillämpningen av den finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i 2009 års ekonomiska vårproposition
- 2009:15 Sidas stöd till utveckling av kapacitet i mottagarländernas statsförvaltning
- 2009:16 Underhåll av belagda vägar
- 2009:17 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2010
- 2009:18 IT-investeringar över gränserna
- 2009:19 E-legitimation – en underutnyttjad resurs
- 2009:20 Jobbskatteavdraget
- 2009:21 Vad är Sveriges utsläppsätter värda? Hanteringen och rapporteringen av Sveriges Kyotoenheter
- 2009:22 Jobb- och utvecklingsgarantin – en garanti för jobb?
- 2009:23 Länsplanerna för regional transportinfrastruktur
- 2009:24 Internationell skattekontroll. Skatteverkets informationsutbyte med andra länder
- 2009:25 Resursstyrning i högskolans grundutbildning

- 2009:26 Statens garantier i finanskrisen
- 2009:27 Kriminalvårdens arbete med att förebygga återfall i brott.
Verkställighetsplanering och samverkan inför de intagnas frigivning
- 2009:28 Studenternas anställningsbarhet – regeringens och högskolans insatser
- 2009:29 Gäststudenter i högre utbildning – antagning till svenska lärosäten och prövning av uppehållstillstånd
- 2009:30 Omlokalisering av myndigheter
- 2009:31 Tillsynen av överförmyndarna – uppföljningsgranskning
- 2010 2010:1 Styrning inom arbetsmarknadspolitiken – mål, styrkort och modeller för resursfördelning
- 2010:2 Regeringens försäljning av Vasakronan
- 2010:3 Från många till en – sammanslagningar av myndigheter
- 2010:4 Klassificering av kurser vid universitet och högskolor – regeringens styrning och Högskoleverkets uppföljning
- 2010:5 Arbetspraktik
- 2010:6 Arbetsförmedlingens arbete med arbetsgivarkontakter
- 2010:7 Inställda huvudförhandlingar i brottmål
- 2010:8 Sveaskog AB och dess uppdrag
- 2010:9 En förändrad sjukskrivningsprocess
- 2010:10 Hanteringen av mängdbrott – en kärnuppgift för polis och åklagare
- 2010:11 Enhetlig beskattning?
- 2010:12 Riksrevisorernas årliga rapport 2010
- 2010:13 Säkerheten i statens betalningar
- 2010:14 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i 2010 års ekonomiska vårproposition
- 2010:15 AB Svensk Exportkredit
- 2010:16 Underhåll av järnväg
- 2010:17 Kapitalförvaltning i tider av kraftiga värdeförändringar.
En granskning av åtta statligt bildade stiftelser och regeringen som stiftare
- 2010:18 Informationsutbyte mellan myndigheter med ansvar för trygghetssystem – har möjligheter till effektivisering utnyttjats?

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se