



Riksrevisionens rapport om statens försäljningar av apotek

Sammanfattning

I betänkandet behandlas regeringens skrivelse 2012/13:33 Riksrevisionens rapport om statens försäljningar av apotek och två följdmotioner.

I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av Riksrevisionens rapport Statens försäljningar av apotek (RiR 2012:10) och de åtgärder som vidtagits med anledning av Riksrevisionens iakttagelser i rapporten.

Utskottet välkomnar Riksrevisionens granskning. Utskottet instämmer i regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer och föreslår att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna. Motionerna avstyrks.

I betänkandet finns en reservation (MP).

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Skrivelsens huvudsakliga innehåll	4
Utskottets överväganden	5
Riksrevisionens rapport om statens försäljningar av apotek	5
Skrivelsen	5
Följdmotioner	10
Utskottets ställningstagande	11
Reservationer	12
Statens försäljningar av apotek, punkt 1 (MP)	12
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	13
Skrivelsen	13
Följdmotionerna	13

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Statens försäljningar av apotek

Riksdagen avslår motionerna

2012/13:So6 av Per Ramhorn (SD) och

2012/13:So9 av Agneta Luttröpp och Magnus Ehrencrona (båda MP).

Reservation (MP)

2. Regeringens skrivelse 2012/13:33

Riksdagen lägger skrivelse 2012/13:33 till handlingarna.

Stockholm den 31 januari 2013

På socialutskottets vägnar

Anders W Jonsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Anders W Jonsson (C), Lena Hallengren (S), Saila Quicklund (M), Margareta B Kjellin (M), Christer Engelhardt (S), Helena Bouveng (M), Ann Arleklo (S), Isabella Jernbeck (M), Lennart Axelsson (S), Maria Lundqvist-Brömster (FP), Catharina Bråkenhielm (S), Gunnar Sandberg (S), Rickard Nordin (C), Agneta Luttröpp (MP), Anders Andersson (KD), Per Ramhorn (SD) och Eva Olofsson (V).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Riksdagen överlämnade Riksrevisionens rapport Statens försäljningar av apotek (RiR 2012:10) till regeringen den 2 maj 2012. Den 8 maj 2012 informerade riksrevisor Claes Norgren socialutskottet om granskningsrapporten (RiR 2012:10). Regeringen återkom till riksdagen med skrivelse 2012/13:33 Riksrevisionens rapport om statens försäljningar av apotek den 2 november 2012.

I betänkandet behandlas regeringens skrivelse 2012/13:33 Riksrevisionens rapport om statens försäljningar av apotek och två följdmotioner.

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av Riksrevisionens iakttagelser i rapporten Statens försäljningar av apotek (RiR 2012:10). Vidare redovisas regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser i rapporten. I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

Utskottets överväganden

Riksrevisionens rapport om statens försäljningar av apotek

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger regeringens skrivelse 2012/13:33 till handlingarna. Riksdagen avslår två motioner som väckts med anledning av skrivelsen.

Jämför reservation (MP).

Skrivelsen

Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat om regeringen utformat och genomfört försäljningarna av apotek i enlighet med riksdagens intentioner och om de redovisats på ett transparent och ändamålsenligt sätt. Motivet för granskningen är att försäljningen av apotek är en central del av omregleringen av apoteksmarknaden.

Riksrevisionen bedömer att det vid försäljningen av apotek hade varit ändamålsenligt att i förväg analysera i vilka avseenden och inom vilka områden det fanns risker för att marknaden inte skulle kunna leverera det önskvärda resultatet. Utifrån en sådan analys kunde regeringen ha övervägt och undersökt olika åtgärder i förhållande till marknadsaktörerna som kunnat motverka dessa risker och främja måluppfyllelsen. Riksrevisionen noterar att det rådde osäkerhet om huruvida olika centrala myndigheter skulle kunna precisera regler och villkor i tid. Detta påverkade förutsättningarna för intresset på marknaden under försäljningsprocessen. Riksrevisionen konstaterar att regeringens styrning av Apoteket AB under förberedelsen och genomförandet av försäljningsprocessen inte var ändamålsenlig, något som skapade onödig oro bland de potentiella köparna. Riksrevisionen bedömer att då ledningen för Apoteket Omstrukturering AB (OAB) och ledningen för Apoteksgruppen i Sverige Holding AB är identiska har Apoteksgruppen fått ett informationsövertag på marknaden.¹

Riksrevisionen har funnit att regeringens rapportering till riksdagen om hur försäljningarna genomförts är knapphändig och otydlig och därmed inte tillräckligt ändamålsenlig. Riksrevisionen bedömer att bristerna i regeringens redovisning till riksdagen också gäller redovisningen av koncernstrukturen i Apoteksgruppen i Sverige Holding AB samt redovisningen av statens totala andel på apoteksmarknaden. Riksrevisionen rekommenderar regeringen att göra följande:

¹ OAB namnändrades till Apoteksgruppen i Sverige Holding AB i april 2010.

- Lämna en mer utförlig redovisning av försäljningarna till riksdagen. Regeringen bör även lämna en redovisning av den organisatoriska lösning som skapats vid försäljningen av enskilda apotek och av konsekvenserna för staten.
- Kartlägga apoteksmarknaden i syfte att klargöra statens ställning på marknaden.
- Utredda Apoteksgruppens informationsövertag jämfört med andra aktörer på marknaden ur ett konkurrensneutralitetsperspektiv.
- Utredda och redovisa en plan för hur Apoteksgruppen i Sverige Holding AB ska utvecklas. Regeringen bör även utreda hur förutsättningar kan skapas för att staten ska kunna sälja sin andel i de apotek som är medlemmar i Apoteksgruppen i Sverige AB och lämna kontrollen över medlemsorganisationen till medlemmarna.

Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringens analys av behovet av åtgärder

Regeringen delar inte Riksrevisionens bedömning att försäljningen av apotek inte föregicks av analyser av i vilka avseenden och inom vilka områden det fanns risker för att marknaden inte skulle kunna leverera det önskvärda resultatet. Sådana analyser gjordes enligt regeringen fortlöpande, och utifrån dessa övervägde regeringen olika åtgärder i syfte att främja uppfyllandet av målen med omregleringen av apoteksmarknaden.

Apoteksmarknadsutredningen (S 2006:08) överlämnade den 8 januari 2008 huvudbetänkandet Omreglering av apoteksmarknaden (SOU 2008:4). Betänkandet handlar framför allt om vilka förutsättningar som ska gälla för dem som får tillstånd att bedriva detaljhandel med receptfria och receptbelagda läkemedel till konsumenterna på en omreglerad marknad.

I propositionen Bildande av moderbolag för Apoteket AB samt vissa omstruktureringsåtgärder (prop. 2007/08:87, bet. 2007/08:SoU17, rskr. 2007/08:182) föreslog regeringen bl.a. att riksdagen skulle bemyndiga regeringen att omstrukturera ägandet av Apoteket AB genom att inrätta ett moderbolag som innehade alla aktier i Apoteket AB under den tid som behövdes för att säkerställa genomförandet av en omreglering av apoteksmarknaden. Riksdagen ställde sig bakom regeringens förslag. Efter bemyndigande från riksdagen bildades i juni 2008 Apoteket Omstrukturering AB (OAB) som moderbolag till Apoteket AB.

I propositionen Omreglering av apoteksmarknaden (prop. 2008/09:145, bet. 2008/09:SoU21, rskr. 2008/09:226) bedömde regeringen att konkurrensutsättandet av en marknad är ett effektivt medel för att nå ökad mångfald och ett effektivt resursutnyttjande, pressa kostnader och priser nedåt samt få bättre kvalitet på varor och tjänster. Omstruktureringsarbetet skulle enligt propositionen präglas av den övergripande målsättningen för omregleringen, dvs. att åstadkomma bättre tillgänglighet till läkemedel för konsumenterna, låga läkemedelskostnader till nytta för konsumenterna och

det offentliga, en fortsatt säker och effektiv läkemedelsförsörjning samt en god läkemedelsanvändning. Det grundläggande medlet för att uppnå de uppsatta mål som regeringen gett uttryck för var att skapa förutsättningar för en väl fungerande konkurrens på en omreglerad apoteksmarknad med beaktande av konkurrenssituationen på apoteks- och läkemedelsmarknaden i sin helhet.

OAB skulle genomföra avyttringen på ett affärsmässigt sätt så att, givet målbilden och de angivna förutsättningarna, bästa möjliga värde kunde uppnås vid försäljningen. Här var det av stor vikt att bolaget säkerställde att konkurrensneutralitet och bästa möjliga förutsättningar för en avyttring upprätthölls under perioden fram till övertagandet av apotek och övriga verksamheter. Riksdagen ställde sig bakom regeringens förslag.

Av den slutrapport som OAB överlämnade till regeringen i oktober 2012 framgår att bolaget under hösten och vintern 2008/09 analyserade apoteksmarknaden med utgångspunkt i förslagen från Apoteksmarknadsutredningen, de ägardirektiv (ägaranvisningar) som utfärdades för bolaget i juni 2008 samt den lagrådsremiss som regeringen lämnade till Lagrådet i december 2008. OAB genomförde inledningsvis ett antal konsekvensanalyser av den planerade omregleringen. Med utgångspunkt från dessa analyser bedömdes det att det initialt behövde finnas minst tre nya aktörer förutom Apoteket AB samt det tilltänkta småföretagarbolaget, varav flera av dem rikstäckande, för att undvika att en oligopolliknande situation skulle uppstå. Detta var målet som budprocessen konstruerades utifrån. Därutöver beräknades att ett antal nya aktörer skulle etablera sig på marknaden efter hand. Bolaget gjorde även bedömningen att Apoteket AB:s marknadsandel borde hamna på 25–50 procent för att möjliggöra för nya aktörer att etablera sig och verka på liknande villkor.

Efter det att riksdagen tagit beslut om att merparten av de apotek som Apoteket AB innehade skulle kvarstå i statlig ägo och resterande del under moderbolagets ledning skulle avyttras till utomstående, tog OAB beslut om att åtta kluster innehållande 49,9 procent av apoteken skulle etableras för försäljning till stora och medelstora aktörer. Dessutom skapades ett nionde kluster innehållande 150 apotek för det s.k. småföretagarkonceptet, sedermera Apoteksgruppen i Sverige AB. På detta sätt bedömde bolaget att god konkurrens skulle uppnås på marknaden.

Grundläggande är att staten reglerar de krav som ska gälla för produkter och tjänster eller verksamheter på en marknad med hjälp av författningsreglering och inte via särskilda avtal med vissa aktörer. Ingående av särskilda avtal med köparna av apotekskluster i enlighet med vad Riksrevisionen förordar skulle, enligt regeringen, ha medfört att endast en del av marknaden skulle ha varit bunden av eventuella krav och villkor, då det utöver klusterköparna fanns flera andra nya aktörer på marknaden. Avtalen hade lett till att klusterköparna förfördelats i relation till de övriga aktörer som etablerat sig på marknaden och skulle därmed kunnat leda till en snedvridning av konkurrensen på marknaden. Regeringen bedömer att

en sådan ordning skulle ha gått tvärtemot ett av de grundläggande medlen för att nå de uppsatta målen med omregleringen, nämligen en väl fungerande konkurrens på apoteksmarknaden. Avtalen om särskilda åtaganden avseende apotekstäckning och överlåtelse restriktioner mellan OAB och klusterköparna var av särskild karaktär då de innefattade krav och villkor som uteslutande berörde köparna av klusterapotek.

Behovet av att i tid precisera villkoren för marknaden

Riksrevisionen noterar att det rådde osäkerhet om huruvida olika centrala myndigheter skulle kunna precisera regler och villkor i tid. Detta påverkade enligt Riksrevisionen förutsättningarna för intresset på marknaden under försäljningsprocessen. Regeringen gör en annan bedömning än Riksrevisionen. Regeringen konstaterar att omregleringen av apoteksmarknaden innebar att ett stort antal förändringar skulle göras under en begränsad tidsperiod. Regeringen konstaterar vidare att beslut från centrala myndigheter såsom Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket kom att fördröjas. Sammantaget innebar denna försening dock ingen påverkan på den faktiska tidsplanen eller det faktiska slutresultatet. Den totala köpeskillingen uppgick till ca 6 miljarder kronor. Som Riksrevisionen konstaterar i sin rapport översteg försäljningslikviden den värdering som gjordes av OAB och de referenspriser som sattes inför försäljningen.

Regeringens styrning av Apoteket AB

Riksrevisionen konstaterar att regeringens styrning av Apoteket AB under förberedelsen och genomförandet av försäljningsprocessen inte var ändamålsenlig, något som enligt Riksrevisionen skapade onödigt oro bland de potentiella köparna. Regeringen instämmer inte i Riksrevisionens iakttagelse. I verksamhetsavtalet mellan staten och Apoteket AB (avsnitt 8 i tillkännagivandet av avtal mellan staten och Apoteket AB om bolagets verksamhet [SFS 2008:129]) åtar sig Apoteket AB att vidta de nödvändiga förberedande omstruktureringsåtgärder som krävs för att uppnå de mål med omregleringen av apoteksmarknaden som riksdagen fastställt efter regeringens förslag. Vid genomförandet av dessa omstruktureringsåtgärder skulle Apoteket AB, förutom verksamhetsavtalet, även följa bl.a. bolagets ägardirektiv (ägaranvisning) och bolagsordningen. Bolaget skulle omedelbart underrätta staten om det fanns risk för att någon åtgärd skulle komma att innebära att bolaget handlade i strid med ovan nämnda regelverk. I samma avtal anges att OAB ska verka för samt följa upp att Apoteket AB:s agerande vid omstruktureringen är transparent, konkurrensneutralt och i linje med omregleringens intentioner om att skapa en väl fungerande apoteksmarknad med beaktande av konkurrenssituationen på apoteks- och läkemedelsmarknaden i dess helhet. Dessa åtaganden förnyades i följande års verksamhetsavtal.

I statens ägardirektiv till OAB daterat den 18 juni 2008 stadgas åter att syftet med en avyttring av apotek är att skapa konkurrensneutrala marknadsförutsättningar för detaljister på apoteksmarknaden genom att minska Apoteket AB:s marknadsandel vid inträdet på den omreglerade marknaden. Regeringen anser att ovanstående intentioner även kom till uttryck i de ägaranvisningar som OAB i sin tur gav till Apoteket AB, som begränsade Apoteket AB:s möjligheter att agera fullt kommersiellt.

Information om aktörerna på apoteksmarknaden hos ledningen för Apoteksgruppen i Sverige Holding AB

Riksrevisionen anger i sin rapport att man anser att ledningen för Apoteksgruppen i Sverige Holding AB (tidigare OAB) fått ett informationsövertag och bättre kunskap om de nya konkurrenterna jämfört med andra aktörer på marknaden. Regeringen delar inte denna uppfattning. Klusterköparna hade full tillgång till s.k. datarum, som innehöll omfattande legal och finansiell information om samtliga enskilda apotek, vilket även inkluderar de apotek som inte såldes, dvs. de som tillhör Apoteket AB samt Apoteksgruppen i Sverige AB. Klusterköparna har därmed haft möjlighet att tillgodogöra sig samma information som ledningen för dåvarande OAB hade vid tillfället för tillträdet, dvs. våren 2010.

Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Redovisning till riksdagen

Riksrevisionen rekommenderar att regeringens redovisning av försäljningarna blir mer omfattande. En sådan redovisning bör omfatta försäljningens affärsmässiga resultat, inklusive de totala kostnaderna, samt resultatet av försäljningen i förhållande till målen. Riksrevisionen rekommenderar även att regeringen bör lämna en redovisning av den organisatoriska lösning som skapats vid försäljningen av enskilda apotek och av konsekvenserna för staten, inklusive resursbehov och risker i verksamheten.

Regeringen anför i skrivelsen att Apoteksgruppen i Sverige Holding AB löpande i delårsrapporter och årsredovisningar sedan 2009 har redogjort för försäljningar av s.k. apotekskluster och enskilda apotek. I oktober 2012 överlämnade bolaget en rapport till regeringen med en slutredovisning av försäljningarna av apotek. Vidare har regeringen i verksamhetsberättelsen för företag med statligt ägande 2010 utförligt redogjort för försäljningsprocessen, försäljningspris och reavinst vid försäljningarna. Slutligen har regeringen löpande under omregleringen av apoteksmarknaden återrapporterat i budgetpropositionerna 2010, 2011, 2012 och 2013 om de förändringar som skett. Det gäller även förändringar i statens ägande i de olika bolagen.

Statens andel av apoteksmarknaden

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att kartlägga apoteksmarknaden för att klargöra statens ställning på marknaden.

I november 2011 fick en konsultfirma i uppdrag av regeringen att bl.a. klargöra och analysera nuvarande konkurrens- och marknadssituation på hela apoteksmarknaden. Syftet med uppdraget var att säkerställa att regeringen fick ett kvalificerat underlag för att kunna ta ställning till vilka begränsningar som bör kringgärda Apoteket AB:s verksamhet på öppenvårdsmarknaden samt behovet av motsvarande begränsningar på sluten-vårdsmarknaden. Utgångspunkten för uppdraget var att skapa förutsättningar för en väl fungerande konkurrens på den omreglerade apoteksmarknaden. Den 5 januari 2012 slutförde konsultfirman sitt uppdrag.

Vid Apoteket AB:s årsstämma den 26 april 2012 antogs en ny ägaranvisning. I ägaranvisningen förnyades den särskilda begränsning för bolagets verksamhet som sattes i och med omregleringen. I ägaranvisningen stadgas numera att bolaget inte får nyetablera öppenvårdsapotek så länge koncernens marknadsandel på öppenvårdsapoteksmarknaden överstiger 36 procent.

Det statliga ägandet i Apoteksgruppen

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att utreda och redovisa hur Apoteksgruppen i Sverige Holding AB ska utvecklas. Vidare rekommenderar Riksrevisionen att regeringen bör utreda hur det kan skapas förutsättningar för att staten ska kunna sälja sin andel i de apotek som är dotterbolag till Apoteksgruppen i Sverige AB och hur detta bolag kan lämna över kontrollen över den medlemsorganisation som Apoteksgruppen i Sverige AB driver till de bolag som är medlemmar i organisationen.

Regeringen utvärderar löpande bolagen och prövar skälen till ett fortsatt statligt ägande i samtliga statligt ägda bolag (se skr. 2010/11:140 2011 års redogörelse för företaget med statligt ägande). Social- och näringsutskotten uttalade i socialutskottets betänkande 2008/09:SoU21 att ”Statens ägande av Apoteket AB ska framöver successivt minskas genom avyttring. Vidare planeras ett nyinrättat bolag med högst ca 200 apotek ha enskilda entreprenörer som delägare. Såväl socialutskottet som näringsutskottet bedömer att statens ägarandel i dessa företag på sikt kan komma att upphöra helt”.

Regeringen kommer även i fortsättningen att återsrapportera till riksdagen om utvecklingen för de statligt ägda apoteksbolagen. Regeringen bedömer mot bakgrund av detta att granskningen inte ger anledning till några ytterligare åtgärder från regeringens sida och rapporten anses därmed vara slutbehandlad.

Följdmotioner

I motion 2012/13:So9 av Agneta Luttröpp och Magnus Ehrencrona (båda MP) begärs ett tillkännagivande om behovet av ökad transparens och tydlighet i regeringens rapportering till riksdagen om statens försäljning av apotek. Motionärerna är kritiska till den förändring som skett av apoteksverksamheten. Vidare bedömer de att regeringens rapportering inte lever

upp till det som Riksrevisionen efterfrågar. Sammantaget har det enligt motionärerna varit svårt att få en överblick av apoteksomregleringen – inte minst processen som helhet, hur utvärderingen ser ut, om utfallet blev det önskvärda samt om kommande risker.

I motion 2012/13:So6 av Per Ramhorn (SD) begärs ett tillkännagivande om granskning av företag som tillverkar läkemedel och som har fått tillstånd för detaljhandel. Motionären anser att det är oroväckande att regeringen har negligerat att företag – där samma ägare både tillverkar och säljer läkemedel – har fått möjligheten att etablera sig på den svenska apoteksmarknaden.

Utskottets ställningstagande

Utskottet välkomnar Riksrevisionens granskning.

Utskottet instämmer i regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer. Utskottet konstaterar att riksdagen löpande under omregleringen av apoteksmarknaden har informerats om försäljningarna av apotek. I verksamhetsberättelsen för företag med statligt ägande 2010 redogjordes det t.ex. för försäljningsprocessen, försäljningspris och reavinst vid försäljningarna. Även i budgetpropositionerna 2010–2013 har regeringen löpande lämnat rapporter om de förändringar som skett. Utskottet anser att denna rapportering varit tillräcklig och noterar att regeringen även i fortsättningen kommer att återrapportera till riksdagen om utvecklingen för de statligt ägda apoteksbolagen.

När det gäller frågan som tas upp i motion 2012/13:So6 (SD) erinrar utskottet om att det är Läkemedelsverket som är tillstånds- och tillsynsmyndighet för detaljhandel med läkemedel.

Utskottet avstyrker motionerna 2012/13:So6 (SD) och 2012/13:So9 (MP) och föreslår att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservationer. I rubriken anges vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

Statens försäljningar av apotek, punkt 1 (MP)

av Agneta Luttröpp (MP).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion

2012/13:So9 av Agneta Luttröpp och Magnus Ehrencrona (båda MP) och avslår motion

2012/13:So6 av Per Ramhorn (SD).

Ställningstagande

Riksrevisionen påpekar att regeringens rapportering till riksdagen om hur försäljningen av apotek har genomförts är knapphändig och otydlig och därmed inte ändamålsenlig. Regeringen svarar genom att räkna upp den spridda redovisning som gjorts utifrån olika aspekter och i olika sammanhang. Enligt min mening lever regeringens rapportering inte upp till det som Riksrevisionen efterfrågar.

Riksrevisionen rekommenderar att redovisningen till riksdagen blir mer omfattande och att redovisningen bör omfatta försäljningens affärsmässiga resultat, inklusive de totala kostnaderna, samt resultatet av försäljningen i förhållande till målen. De efterlyser även en redovisning av den organisatoriska lösning som skapats vid försäljningen av enskilda apotek och av konsekvenserna för staten, inklusive resursbehov och risker i verksamheten. Jag instämmer i Riksrevisionens rekommendationer och anser att regeringen bör återkomma till riksdagen med en tydligare rapportering om statens försäljning av apotek.

Vad jag nu anfört bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2012/13:33 Riksrevisionens rapport om statens försäljningar av apotek.

Följdmotionerna

2012/13:So6 av Per Ramhorn (SD):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om granskningen av företag som tillverkar läkemedel och som har fått tillstånd för detaljhandel.

2012/13:So9 av Agneta Luttröpp och Magnus Ehrencrona (båda MP):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om behovet av ökad transparens och tydlighet i regeringens rapportering till riksdagen om statens försäljning av apotek.