

Regeringens proposition

2007/08:87



Bildande av moderbolag för Apoteket AB samt vissa omstruktureringsåtgärder

Prop.
2007/08:87

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 13 mars 2008

Fredrik Reinfeldt

Göran Hägglund
(Socialdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Propositionen innehåller vissa förslag inför omstruktureringen av ägandet och verksamheten i Apoteket Aktiebolag (publ) (Apoteket AB). För att underlätta för nya aktörer att etablera sig på apoteksmarknaden anser regeringen att antalet apotek i statlig ägo bör minskas.

Regeringen föreslår att riksdagen bemyndigar regeringen:

att omstrukturera ägandet av Apoteket AB genom att inrätta ett moderbolag som innehar alla aktier i Apoteket AB under sådan tid som behövs för att säkerställa genomförandet av en omreglering av apoteksmarknaden samt att inrätta ett av staten helägt servicebolag med ansvar för samhällsnyttig infrastruktur och informationsdatabaser,

att vidta de åtgärder som behövs för att Apoteket AB till utomstående ska avyttra apotek som Apoteket AB innehar,

att låta Apoteket AB vid avyttringar som likvid endast ta emot kontanter, och

att i övrigt vidta de åtgärder som krävs för att förbereda och anpassa Apoteket AB till en omreglerad apoteksmarknad.

Regeringen föreslår vidare att riksdagen godkänner att de kostnader som uppkommer i samband med åtgärder för omstrukturering och avyttring av apotek får finansieras genom att dessa kostnader avräknas mot intäkterna i Apoteket AB:s löpande verksamhet och försäljningsintäkterna från avyttring av apotek.

Regeringen redovisar i propositionen hur den avser att genomföra försäljningsprocessen. Det är regeringens bedömning att merparten av antalet apotek som Apoteket AB idag äger kommer att finnas kvar i statlig ägo.

Innehållsförteckning

Prop. 2007/08:87

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	3
2	Ärendet och dess beredning.....	4
3	Bakgrund och internationella erfarenheter.....	4
4	Rättsliga förutsättningar.....	5
5	Förslag till bemyndiganden	5
6	Försäljningsprocessen.....	8
7	Finansiering av omstruktureringskostnader.....	9
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 13 mars 2008.....	10

Regeringen föreslår att riksdagen
dels bemyndigar regeringen 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. 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. låta Apoteket AB vid avyttringar av apotek som likvid endast ta emot kontanter, och
4. 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,

dels godkänner att de kostnader som uppkommer i samband med nödvändiga omstrukturingsåtgärder och avyttring av apotek får avräknas mot intäkterna i Apoteket AB:s löpande verksamhet och försäljningsintäkterna från avyttring av apotek.

Regeringen tillsatte den 21 december 2006 en särskild utredare (S 2006:08, dir 2006:136) med uppgift att lämna förslag till hur apoteksmarknaden kan öppnas för konkurrens. Ett betänkande, SOU 2008:4 Omreglering av apoteksmarknaden, lämnades till Socialdepartementet den 8 januari 2008. I betänkandet föreslås bland annat vilka villkor som ska gälla för att få äga apotek och bedriva detaljhandel med läkemedel. IT-infrastrukturen föreslås separeras från Apoteket Aktiebolag (publ) (Apoteket AB) för att göras tillgänglig för alla apotek oavsett ägare. Vidare föreslås en ändrad modell för prissättning av läkemedel. Betänkandet har skickats på remiss. Remisstiden löper ut den 11 april 2008. Regeringen kommer att återkomma till dessa frågor så snart remissbehandling och beredningen av betänkandet SOU 2008:04 har slutförts.

I det nu aktuella ärendet, som dock berör frågor som inte omfattas av förslagen i betänkandet SOU 2008:4, har ett utkast till proposition beretts med Datainspektionen, Konkurrensverket, Konsumentverket och Apoteket AB. De tillfrågade instanserna har inkommit med synpunkter. Förslaget i propositionen överensstämmer i huvudsak med förslaget i utkastet.

3 Bakgrund och internationella erfarenheter

Ett motiv för omstrukturering av Apoteket Aktiebolag (publ) (Apoteket AB) är att möjliggöra den omreglering av apoteksmarknaden som föreslagits i betänkandet SOU 2008:4. Syftet med en omreglering av apoteksmarknaden är att bl.a. öka tillgängligheten och pressa priserna på läkemedel.

I andra länder där apoteksmarknaden nyligen omreglerats, såsom Norge och Island, har omregleringen medfört bildande av ett stort antal nya apotek. Apoteksmarknaden på Island omreglerades 1996. Två år senare hade antalet apotek där ökat med 40 procent. I Norge omreglerades apoteksmarknaden 2001. Under perioden 1 januari 2001–1 januari 2007 öppnades sammanlagt 176 nya apotek, vilket motsvarar en ökning av antalet apotek med 44 procent. Ökningen var störst under åren 2001 (64 nya apotek) och 2002 (39 nya apotek) medan tillväxten därefter har avtagit. Åren 2003–2006 etablerades varje år mellan 15 och 19 nya apotek. Som en jämförelse kan nämnas att under hela perioden 1991–2000 tillkom 71 apotek. Efter omregleringen har antalet invånare per apotek sjunkit från ungefär 11 500 till ca 8 000.

I Sverige, som har cirka nio miljoner invånare, finns i dag ungefär 900 öppenvårdsapotek. Detta innebär att varje öppenvårdsapotek har att om- besörja läkemedelsförsörjningen för i genomsnitt ca 10 000 personer. I ett europeiskt perspektiv har Sverige låg apotekstäthet. De flesta länder inom EU har färre än 5 000 invånare per apotek och endast Danmark har fler invånare per apotek än Sverige.

Apoteksmonopolet har, enligt OECD, resulterat i begränsad tillgäng- lighet för den svenska befolkningen, med få försäljningsställen och be-

4 Rättsliga förutsättningar

Enligt 9 kap. 8 § regeringsformen står statens medel och dess övriga tillgångar till regeringens disposition. Aktier i företag som ägs av staten utgör sådan tillgång som står till regeringens förfogande.

Enligt 9 kap. 9 § regeringsformen fastställer riksdagen i den omfattning som behövs grunderna för förvaltningen av statens egendom och förfogandet över den. I lagen (1996:1059) om statsbudgeten (budgetlagen) regleras bland annat överlåtelse av statens egendom.

Enligt 26 § budgetlagen får regeringen besluta om försäljning av aktier i ett företag där staten har mindre än hälften av rösterna för samtliga aktier, om inte riksdagen bestämt annat. Regeringen får enligt samma lagrum inte utan riksdagens bemyndigande genom försäljning eller på annat sätt minska statens ägarandel i företag där staten har hälften eller mer än hälften av rösterna för samtliga aktier.

Staten innehar 100 procent av rösterna i Apoteket Aktiebolag (publ) (Apoteket AB).

Enligt 29 § budgetlagen ska försäljning av statens egendom genomföras affärsmässigt, om inte särskilda skäl talar mot det. Med affärsmässighet avses att priset blir så fördelaktigt som möjligt för staten och att försäljning till underpris inte sker.

5 Förslag till bemyndiganden

Regeringens förslag: Riksdagen bemyndigar regeringen att

1. omstrukturera ägandet av Apoteket Aktiebolag (publ) (Apoteket AB) genom att inrätta ett moderbolag för omstrukturering under sådan tid som regeringen bedömer lämplig för att uppnå syftet med omregleringen av apoteksmarknaden och till moderbolaget överföra alla aktier i Apoteket AB samt att inrätta ett av staten helägt servicebolag,

2. 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. vidta de åtgärder som i övrigt krävs för att förbereda och anpassa Apoteket AB till en omreglerad apoteksmarknad samt för att genomföra transaktionerna enligt 1–3.

Regeringens bedömning: Konsumentverket respektive Konkurrensverket bör ges särskilda uppdrag att följa utvecklingen på apoteksmarknaden under omregleringsperioden.

Remitterat förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Konsumentverket och Konkurrensverket bedömer att för att få en väl fungerande konkurrens på en omreglerad apoteksmarknad är det viktigt att Apoteket AB inte tillåts inneha en alltför stark ställning. Konkurrensverket anser att det ekonomiska risktagandet för nya aktörer kan bli alltför högt om Apoteket AB innehar en för stark ställning på marknaden. Konkurrensverket anser mot denna bakgrund att det i propositionen inte bör anges att merparten av antalet apotek som Apoteket AB äger bör kvarstå i statlig ägo. Konsumentverket anger att formuleringen om att merparten av antalet apotek som Apoteket AB idag äger kommer att finnas kvar i statlig ägo, kan försvåra möjligheterna att sälja på ett sätt som leder till fungerande konkurrens som i sin tur skulle kunna resultera i välfärdsvinster för konsumenter. Konsumentverket anger att prisbildning och kostnaderna för läkemedel kan påverkas om inte de bästa förutsättningarna inför avyttring ges. På sikt kan detta också få betydelse för tillgängligheten.

Datainspektionen understryker vikten av att det inte i något skede av omstruktureringen uppstår tveksamheter i frågan om vem som är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som idag utförs inom ramen för Apoteket AB:s verksamhet.

Apoteket AB anger att utifrån vad regeringen framför om målsättningen med omregleringen ställer sig bolaget bakom regeringens proposition.

Konsumentverket och Konkurrensverket föreslår förtydligande av uppdragen till dessa myndigheter.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: I syfte att åstadkomma effektivisering, bättre tillgänglighet för konsumenterna, prispress samt en fortsatt säker och ändamålsenlig läkemedelsanvändning har regeringen för avsikt att omreglera apoteksmarknaden. En särskild utredare har lämnat förslag som ska möjliggöra även för andra aktörer än Apoteket AB att bedriva detaljhandel med receptbelagda och receptfria läkemedel.

En ökad konkurrens på apoteksmarknaden kan leda till förbättrade öppettider, fler öppenvårdsapotek, lägre läkemedelspriser och ökad service i hela landet. Erfarenheten från andra länder som förändrat lagstiftningen på detta område är i huvudsak positiv.

Den föreslagna omregleringen av apoteksmarknaden antas innebära att flera nya aktörer etablerar sig på marknaden och att detta, på liknande sätt som i Norge och på Island, medför bildande av ett antal nya apotek. Det är dock svårt att uppskatta hur många nya apotek som kommer att etableras och i vilken takt dessa etableringar kommer att ske. Omfattningen av nyetablering beror på flera olika faktorer. En faktor som sannolikt har stor betydelse i sammanhanget är om staten väljer att behålla verksamheten i Apoteket AB intakt eller att dela upp och avyttra delar av bolagets verksamhet. En avyttring av apotek från Apoteket AB kan underlätta för nya aktörer att etablera sig på den svenska marknaden. Om avyttring inte sker till någon del kan det befaras att nya aktörer inte tillräckligt snabbt kommer att genomföra sådan etablering.

För att uppnå de övergripande målen med omregleringen (lägre priser, ökad effektivitet och högre tillgänglighet) är regeringens målsättning att skapa förutsättningar för en väl fungerande konkurrens på en omreglerad

apoteksmarknad med beaktande av konkurrenssituationen på apoteks- och läkemedelsmarknaden i dess helhet. Risker för att det skapas inträdes hinder för nya aktörer, marknadsdelning, oligopol eller regionala monopol på marknaden ska också beaktas.

För en väl fungerande konkurrens behövs härutöver tydliga och ändamålsenliga regler om vilka villkor som kommer att gälla för att etablera apotek och om vilken prissättningsmodell som kommer att tillämpas. Regeringen kommer att återkomma till dessa frågor så snart remissbehandling och beredningen av betänkandet SOU 2008:04 har slutförts.

För att påskynda processen att ge andra intressenter möjligheten att komma in på den svenska marknaden bör ett antal apotek tillhöriga Apoteket AB avyttras i samband med att ett nytt regelverk för apoteksmarknaden börjar tillämpas. Målsättningen är en väl fungerande konkurrens och ett fortsatt statligt inflytande för att säkerställa en god läkemedelsförsörjning i hela landet. Omregleringen av apoteksmarknaden syftar till ökad tillgänglighet för konsumenterna jämfört med nuvarande situation. Det är regeringens bedömning att merparten av antalet apotek som Apoteket AB idag äger kommer att finnas kvar i statlig ägo.

Remissinstanserna har framfört synpunkter på bedömningen att merparten av antalet apotek som Apoteket AB idag äger kommer att finnas kvar i statlig ägo. Regeringen har noterat dessa synpunkter men delar inte de farhågor som myndigheterna framför. Regeringen anser att det inte finns skäl att redan nu ytterligare precisera hur stor andel av apoteksbeståndet hos Apoteket AB som bör avyttras.

Även efter en avyttring av ett antal apotek kommer Apoteket AB att finnas kvar som en central aktör i statlig ägo och agera utifrån samma villkor som de nya aktörerna på en konkurrenssatt marknad. Bolaget kan på så sätt bidra till mångfald på marknaden till gagn för kunderna. Bolaget får inom ramen för en naturlig verksamhetsutveckling tillhandahålla varor och tjänster på apoteksmarknaden och därmed förenlig verksamhet. I ljuset av att marknaden öppnas för konkurrens inom kort är det naturligt att bolaget förbereder sig för den nya marknadssituationen på lämpligt sätt. Under genomförandeperioden inför en omreglering ska verksamheten i Apoteket AB, liksom tidigare, vara inriktad på att fullfölja huvuduppdraget att säkerställa en fortsatt god läkemedelsförsörjning.

Omstruktureringsarbetet av Apoteket AB ska tillgodose kriterier som transparens, effektivitet och marknadsmässig värdering av apotek inför en avyttring. Omstruktureringsarbetet bör präglas av den övergripande målsättning som regeringen gett uttryck för ovan, dvs. målsättningen att skapa förutsättningar för en väl fungerande konkurrens på en omreglerad apoteksmarknad med beaktande av konkurrenssituationen på apoteks- och läkemedelsmarknaden i dess helhet.

Ansvar för att förbereda och driva omstruktureringen bör åläggas ett separat bolag. Detta möjliggör en oberoende, transparent och konkurrensneutral hantering genom hela omstruktureringsprocessen.

I syfte att driva och övervaka de processer som är nödvändiga för omstruktureringen av Apoteket AB liksom sådana andra åtgärder som krävs för att möjliggöra omregleringen av apoteksmarknaden, tillskapas ett statligt helägt moderbolag (omstruktureringsbolaget). Ledande före-

trädare för detta bolag ska inte ha några egna intressen i Apoteket AB annat än att genomföra nämnda omstrukturering.

Ansvar för omstruktureringen liksom det direkta ägandet av aktierna i Apoteket AB övertas av omstruktureringsbolaget. Omstruktureringen av apoteksmarknaden kan därmed ledas och övervakas av Apoteket AB:s moderbolag, vars uppgift ska vara att leda omstruktureringsarbetet så att det genomförs i enlighet med regeringens intentioner. Avsikten är att när omregleringen av apoteksmarknaden är genomförd avveckla omstruktureringsbolaget.

En ytterligare uppgift för moderbolaget bör vara att övervaka att dotterbolaget Apoteket AB till ett nyinrättat servicebolag överför nödvändig infrastruktur och de servicefunktioner som samtliga apotek verkssamma på den omreglerade svenska apoteksmarknaden mot ersättning ska kunna ta del av på likvärdiga och icke-diskriminerande villkor. Servicebolaget, som på sikt kan komma att ges annan organisatorisk form, ska även verka för sådana funktioner och system som främjar en patientsäker och kostnadseffektiv läkemedelsdistribution på den omreglerade apoteksmarknaden. Ledande företrädare för servicebolaget ska inte ha några egna intressen i Apoteket AB. Så snart det kan ske och senast när omregleringen av apoteksmarknaden träder i kraft ska servicebolaget, eller vad som träder i servicebolagets ställe, överföras till staten.

För att syftet med omregleringen ska nås är det angeläget att kunna följa utvecklingen på marknaden och effekterna av planerade åtgärder redan innan omregleringen trätt i kraft. Regeringen kommer därför att ge Konsumentverket respektive Konkurrensverket särskilda uppdrag att följa utvecklingen på apoteksmarknaden under omregleringsperioden.

6 Försäljningsprocessen

Regeringens förslag: Riksdagen bemyndigar regeringen att

1. låta Apoteket Aktiebolag (publ) (Apoteket AB) under överinseende av omstruktureringsbolaget vid avyttringar av apotek som likvid endast ta emot kontanter,
2. vidta de åtgärder som i övrigt krävs för att genomföra avyttring av apotek.

Remitterat förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Inga synpunkter har lämnats.

Skälen för regeringens förslag: Det finns skäl att välja en försäljningsprocess där säljaren vid överlåtelse av apotek endast får ta emot kontanter som likvid, eftersom betalning i form av exempelvis värdepapper skulle kunna riskera syftet med omregleringen av apoteksmarknaden.

Under försäljningsprocessen kan krav på åtgärder som har direkt samband med avyttring av verksamhet uppstå, exempelvis omstrukturering av verksamheter. Bemyndigandet bör omfatta även denna typ av åtgärder.

Regeringen vill också lämna följande information om försäljningsprocessen.

I detta skede avser regeringen att minska statens ägande av apotek. Apoteket AB nuvarande apoteksbestånd (cirka 900 stycken), ska sammanställas till lämpliga portföljer inför försäljningen. Portföljsammansättningen ska inge förtroende från allmänhet och potentiella köpare. En del av apoteken (portföljerna) ska sedan säljas, medan staten behåller återstoden inom ramen för Apoteket AB. Avyttringsportföljerna ska säljas i en ordnad försäljningsprocess med beaktande av affärsmässighet.

Avyttringen av apotek ska ske under ledning och övervakning av omstruktureringsbolaget som under omregleringen av apoteksmarknaden är moderbolag för den statliga apotekskoncernen.

För att en avyttring på ett neutralt sätt ska kunna uppfylla de angivna kriterierna behöver en genomlysning och värdering av samtliga apotek genomföras.

Ett antal enskilda apotek eller grupper med fåtal apotek bör på marknadsmässiga villkor kunna övertas av personal eller andra intressenter av enstaka enheter.

7 Finansiering av omstruktureringskostnader

Regeringens förslag: Riksdagen godkänner att de kostnader som uppkommer i samband med nödvändiga omstruktureringsåtgärder och avyttring av apotek får avräknas mot intäkterna i Apoteket Aktiebolags (publ) (Apoteket AB) löpande verksamhet och försäljningsintäkterna från avyttring av apotek.

Remitterat förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Inga synpunkter har lämnats.

Skälen för regeringens förslag: I budgetpropositionen för 2007 (prop. 2006/07:1) gjorde regeringen bedömningen att försäljning bör ske av statligt ägda företag motsvarande 50 miljarder kronor per år, totalt 150 miljarder kronor under perioden 2007–2009. Försäljningsintäkter används till att amortera på statsskulden. Därigenom minskar statens skuldsättning och räntekostnader, vilket skapar utrymme för mer angelägna ändamål. Försäljningsintäkterna ska därför redovisas mot en inkomstittel på statsbudgeten.

I samband med omreglering av apoteksmarknaden uppkommer vissa kostnader som har samband med omstruktureringsåtgärder och försäljningen av apotek. Bland annat uppstår kostnader för extern rådgivning och granskning i samband med försäljning av apotek samt andra kostnader som föranleds av omregleringen. Som exempel på det sistnämnda kan nämnas kostnader för de nya bolag som omstruktureringen förut-sätter men även anpassning av Apoteket AB verksamhet.

Regeringen föreslår att sådana kostnader får finansieras genom att de avräknas mot intäkterna i Apoteket AB:s löpande verksamhet och försäljningsintäkterna.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 13 mars 2008

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, statsråden Olofsson, Odell, Bildt, Ask, Husmark Pehrsson, Leijonborg, Larsson, Erlandsson, Torstensson, Carlgren, Hägglund, Björklund, Littorin, Borg, Sabuni, Billström, Adelsohn Liljeroth, Tolgfors

Föredragande: statsrådet Hägglund

Regeringen beslutar proposition 2007/08:87 Bildande av moderbolag för Apoteket AB samt vissa omstruktureringsåtgärder