



Granskning av områdena för distribution och försäljning av läkemedel inför avvecklingen av apoteksmonopolet

Granskningspromemoria
dnr 340/2007

Innehållsförteckning

Sammanfattning	3
1 Om Konkurrensverkets granskning	4
1.1 Granskningens bakgrund och syfte.....	4
1.2 Metod och tillvägagångssätt i granskningen	5
1.3 Utredningar m.m. på områdena för distribution och försäljning av läkemedel	6
2 Problemområden som Konkurrensverket identifierat och analyserat	8
2.1 Etableringen av Apoteket som PBM	8
2.2 Hanteringen av IT-infrastrukturen.....	10
2.3 Förekomsten av exklusivitetsavtal	12
2.4 Verksamhet och inriktning för distansapoteken	13
2.5 Försöksverksamhet med apotek på franchisebasis.....	14
2.6 Satsningen på fler apotek och shoppar	15
2.7 Firma-/varumärkesfrågan apoteket/apotek	17
3 Avslutande kommentarer	18

Sammanfattning

- I juni 2007 påbörjade Konkurrensverket en egeninitierad granskning som har inneburit att närmare följa och granska utvecklingen på områdena för distribution och försäljning av läkemedel inför den kommande avvecklingen av apoteksmonopolet.
- Konkurrensverket har inom granskningen identifierat ett antal potentiella "problemområden" som Konkurrensverket valt att fokusera på i föreliggande granskningspromemoria. Promemorian behandlar ett antal utvalda områden som rör Apoteket AB:s verksamhet och åtgärder inför en avveckling av apoteksmonopolet, och ska därför inte uppfattas som en fullständig beskrivning eller bedömning av samtliga företagsåtgärder på områdena för distribution och försäljning av läkemedel. De granskade områdena är:
 - Etableringen av Apoteket AB som PBM (pharmacy benefit manager)
 - Hanteringen av IT-infrastrukturen
 - Förekomsten av exklusivitetsavtal
 - Verksamhet och inriktning för distansapoteken
 - Försöksverksamhet med apotek på franchisebasis
 - Satsningen på fler apotek och shoppar
 - Firma-/varumärkesfrågan apoteket/apotek
- Konkurrensverket bedömer att Apoteket AB:s agerande inom ramen för de granskade problemområdena för närvarande inte utgör hinder för att etablera en väl fungerande marknad efter en avveckling av apoteksmonopolet.
- Konkurrensverkets bedömning förutsätter att Apoteket AB inte tillåts inneha en alltför stark ställning på den omreglerade apoteksmarknaden samt att all nödvändig infrastruktur görs tillgänglig för samtliga apoteksaktörer på konkurrensneutrala villkor.
- Konkurrensverkets bedömning baseras på den information som erhållits från bl.a. Apoteket AB, samt förutsätter att de föreslagna förändringarna rörande avyttring av apotek och separation av IT-infrastrukturen genomförs, och kan således komma att förändras för det fall nya omständigheter framkommer.
- Konkurrensverket kommer även fortsättningsvis att följa och granska utvecklingen på områdena för distribution och försäljning av läkemedel såväl inför som efter det att apoteksmonopolet avvecklas.

1 Om Konkurrensverkets granskning

1.1 Granskningens bakgrund och syfte

Syfte

Konkurrensverket har i uppdrag att bidra till en effektiv konkurrens i privat och offentligt verksamhet bl.a. genom att ge förslag på regeländringar och andra åtgärder för att undanröja existerande hinder för marknadstillträde.

I juni 2007 påbörjade Konkurrensverket en egeninitierad granskning som har inneburit att närmare följa och granska utvecklingen på områdena för distribution och försäljning av läkemedel inför den kommande avvecklingen av apoteksmonopolet. Granskningen har syftat till att ge underlag för att bedöma det eventuella behovet av åtgärder på dessa områden för att uppnå goda förutsättningar för att få en väl fungerande marknad när monopolet avvecklas.

Bakgrund

Den 21 december 2006 tillsatte regeringen en utredning rörande omreglering av den svenska apoteksmarknaden, den s.k. Apoteksmarknadsutredningen.¹ Syftet med en omreglering av apoteksmarknaden har av regeringen förklarats vara "*...att åstadkomma effektivisering, bättre tillgänglighet för konsumenterna, prispress samt en säker och ändamålsenlig läkemedelsanvändning.*" I utredningens uppdrag låg bl.a. att lämna förslag som gör det möjligt för fler aktörer än Apoteket AB att bedriva detaljhandel med läkemedel samt förslag som möjliggör en försäljning av ett urval av receptfria läkemedel på andra platser än apotek.

En generell erfarenhet från f.d. monopolmarknader som öppnats för konkurrens, är att det är nödvändigt att noggrant analysera vilka åtgärder som kan behöva vidtas i förebyggande syfte för att begränsa effekterna av de ojämlika konkurrensvillkor som kommer att råda mellan den tidigare monopolisten och nya aktörer. Detta kan ske genom att exempelvis initialt ställa särskilda krav på den tidigare monopolistens agerande. Sådana särskilda regler kan sedan avvecklas när marknaden har mognat och det blivit lättare för nyetablerade företag att konkurrera med det tidigare monopolistföretaget.

I Konkurrensverkets granskningsrapport *Avveckla apoteksmonopolet med konsumentnyttan i fokus!*² konstaterade Konkurrensverket att de företag som tidigare har skyddats från konkurrens, genom etableringskontroll eller på grund av ensamrätt att bedriva viss verksamhet, har kunnat bygga upp en stark position

¹ Dir. 2006:136.

² Konkurrensverket 2007:1.

på den aktuella marknaden. Som en följd av det kan det vara svårt för nyetablerade företag att konkurrera med den etablerade dominanten. Det kan i vart fall ta mycket lång tid innan en marknad med fungerande konkurrens har etablerats.

Apoteket AB har under lång tid haft ett lagstadgat monopol på detaljhandel med läkemedel och har därför kunnat bygga upp en stark position på marknaden. Inför den kommande avvecklingen av apoteksmonopolet kommer Apoteket AB därför ha stora konkurrensfördelar i förhållande till nya apoteksaktörer på marknaden. Exempel på sådana konkurrensfördelar är redan gjorda investeringar i butiksnät och annan infrastruktur, tillgång till strategiska butikslägen samt ett starkt och välkänt varumärke. Vidare innebär Apoteket AB:s storlek med närmare 1 000 apotek att bolaget har betydande samproduktions- och skalfördelar i verksamheten.

Därutöver framkom under våren 2007 uppgifter i massmedia rörande åtgärder som Apoteket AB planerade att vidta inför en avveckling av apoteksmonopolet, vilka väckte farhågor om att Apoteket AB:s agerande skulle kunna försvåra etablerandet av en väl fungerande apoteksmarknad.

1.2 Metod och tillvägagångssätt i granskningen

Informationsinsamling

För att få en grundläggande kunskapsbild av utvecklingen på områdena för distribution och försäljning av läkemedel inför avvecklingen av apoteksmonopolet, har Konkurrensverket på olika sätt samlat in information, bl.a. genom att ställa ett antal skriftliga frågor till de aktörer som idag är direkt verksamma på dessa områden. Konkurrensverket har därvid ställt frågor till Apoteket AB om bolagets konkreta verksamhetsmässiga och organisatoriska åtgärder inför omregleringen av apoteksmonopolet. Konkurrensverket har även ställt vissa frågor till, och genomfört möten med, de båda partihandelsföretagen Tamro AB (Tamro) och Kronans Droghandel AB (KD).

Parallellt med detta har Konkurrensverket även bjudit in andra intressenter och aktörer att inkomma med uppgifter och synpunkter som kan ha betydelse för utvecklingen mot en väl fungerande konkurrens på den omreglerade apoteksmarknaden. Detta har under sommaren och hösten 2007 lett till kontakter med ytterligare tolv olika branschorganisationer, fackliga organisationer, myndigheter och kommersiella bolag. De uppgifter och synpunkter som framkommit vid dessa kontakter har utgjort underlag för den fortsatta granskningen.

Vid sidan av det s.k. niopunktsprogram³ som Apoteket AB överlämnade till Konkurrensverket i augusti 2007, har bolaget i februari 2008 till Konkurrensverket överlämnat en "Affärsplan" som beskriver Apoteket AB:s mål, strategier och planerade aktiviteter för perioden 2008-2009 samt strategier för att nå bolagets målbild år 2012. Vidare har Konkurrensverket i mars 2008 genomfört ett möte med Apoteket AB där bolaget beskrev samarbetet med det amerikanska bolaget Medco Health Solutions, Inc (Medco) och utvecklandet av det elektroniska expeditionsstödet DUR/C-DUR. Vid mötet svarade Apoteket AB även på ett antal återstående frågor från Konkurrensverket rörande bolagets organisatoriska och verksamhetsmässiga åtgärder inför avvecklingen av apoteksmonopolet.

Redovisningen i föreliggande promemoria

Med utgångspunkt från de uppgifter och synpunkter som framhållits av olika intressenter och aktörer samt vad som framkommit i massmedia, har Konkurrensverket identifierat ett antal potentiella "problemområden" som Konkurrensverket valt att fokusera på inom ramen för den aktuella granskningen. Föreliggande granskningspromemoria behandlar således ett antal utvalda områden, och ska därför inte uppfattas som en fullständig beskrivning eller bedömning av samtliga företeelser på områdena för distribution och försäljning av läkemedel.

I avsnitt 2 nedan redovisas, analyseras och bedöms de potentiella problem som kan skapas av åtgärder som vidtagits av Apoteket AB inför en avveckling av apoteksmonopolet. Analysen och bedömningen har gjorts med beaktande av Apoteksmarknadsutredningens förslag samt regeringens olika initiativ visavi Apoteket AB eller apoteksmarknaden generellt.

1.3 Utredningar m.m. på områdena för distribution och försäljning av läkemedel

I januari 2008 överlämnade Apoteksmarknadsutredningen sitt huvudbetänkande⁴, i vilket utredningen lämnade förslag rörande andra aktörers möjlighet att bedriva detaljhandel med läkemedel. Därutöver har utredningen presenterat ett delbetänkande⁵ rörande sjukhusens läkemedelsförsörjning, ett delbetänkande⁶ rörande apotekens interna hantering av personuppgifter samt ett

³ Av Apoteket AB upprättad promemoria rörande Apoteket AB:s planeringsarbete.

⁴ *Omreglering av apoteksmarknaden* (SOU 2008:4).

⁵ *Sjukhusens läkemedelsförsörjning* (SOU 2007:53).

⁶ *Apoteksdatalagen* (SOU 2008:28).

delbetänkande⁷ rörande detaljhandel med vissa receptfria läkemedel på andra platser än apotek.

Regeringen överlämnade i mars 2008 proposition 2007/08:87 *Bildande av moderbolag för Apoteket AB samt vissa omstruktureringsåtgärder* till riksdagen. I propositionen föreslår regeringen att ägandet av Apoteket AB ska omstruktureras genom bildandet av ett bolag ("Omstruktureringsbolaget") som bl.a. ska verka för att det sker en avyttring av apotek. Regeringen gör i propositionen bedömningen att "merparten" av antalet apotek som Apoteket AB äger kommer att finnas kvar i statlig ägo. Enligt förslaget ska en ytterligare uppgift för Omstruktureringsbolaget vara att övervaka att Apoteket AB för över infrastruktur till ett nyinrättat servicebolag ("Servicebolaget"), i vilket nödvändig infrastruktur, såsom samhällsnyttig IT-infrastruktur och databaser, ska tillhandahållas samtliga apoteksaktörer efter en avveckling av apoteksmonopolet.

Regeringen har även i det nya verksamhetsavtalet⁸ med Apoteket AB gett bolaget i uppdrag att förbereda en separering av infrastrukturen och informationsdatabaserna från Apoteket AB genom bildandet av Servicebolaget. Av avtalet följer bl.a. att Apoteket AB i samverkan med Servicebolaget, på vissa villkor, får utveckla ett elektroniskt expeditiönsstöd i syfte att öka patientsäkerheten genom förbättrad läkemedelsanvändning. Utvecklingen ska ske med beaktande av att ett sådant stöd inte får ge Apoteket AB bestående konkurrensfördelar i förhållande till övriga aktörer på den omreglerade apoteksmarknaden. Vidare skall Apoteket AB:s utveckling av expeditiönsstödet ske på affärsmässiga grunder. Regeringen har i verksamhetsavtalet också klargjort att Servicebolaget så snart det kan ske, dock senast när omregleringen av apoteksmarknaden träder i kraft, ska överföras till staten och därmed inte längre tillhöra samma koncern som Apoteket AB.⁹

⁷ *Detaljhandel med vissa receptfria läkemedel på andra platser än apotek* (SOU 2008:33).

⁸ *Avtal mellan staten och Apoteket AB om bolagets verksamhet* (13 mars 2008).

⁹ Även verksamhetsavtalet berör ovan angivna Omstruktureringsbolag. Av avtalet framgår bl.a. att bolaget ska verka för samt följa upp att Apoteket AB:s agerande vid omstruktureringen är transparent, konkurrensneutralt och i linje med omregleringens intentioner.

2 Problemområden som Konkurrensverket identifierat och analyserat

En grundläggande utredningsåtgärd inom ramen för Konkurrensverkets granskning har varit att närmare studera och analysera de verksamhetsmässiga och organisatoriska åtgärder som Apoteket AB har vidtagit inför avvecklingen av apoteksmonopolet. Konkurrensverket har identifierat och närmare granskat vissa övergripande potentiella problemområden, som har rört Apoteket AB:s verksamhet och åtgärder inför avvecklingen av apoteksmonopolet:

- Etableringen av Apoteket AB som PBM
- Hanteringen av IT-infrastrukturen
- Förekomsten av exklusivitetsavtal
- Verksamhet och inriktning för distansapoteken
- Försöksverksamhet med apotek på franchisebasis
- Satsningen på fler apotek och shoppar
- Firma-/varumärkesfrågan apoteket/apotek

2.1 Etableringen av Apoteket som PBM

Kortfattad beskrivning

I slutet av mars 2007 publicerades i svensk massmedia¹⁰ uppgifter om att Apoteket AB hade planer på att, i samarbete med det amerikanska bolaget Medco, etablera sig som en s.k. PBM (pharmacy benefit manager), dvs. en form av avancerad grossist som erbjuder helhetslösningar för inköp och försäljning av läkemedel. Ytterligare material rörande samarbetet gjordes därefter offentligt i oktober 2007.

Baserat på den information som Konkurrensverket har tagit del av inom ramen för granskningen kan följande konstateras rörande den ovisshet som funnits avseende Apoteket AB:s etablering som PBM.

En sådan etablering skulle ske i samarbete med Medco och genom bildandet av ett nytt bolag, kallat "Newco". De initiala planerna rörande Apoteket AB:s PBM-verksamhet innehöll två huvudkomponenter, dels *DUR* (Drug Utilisation Review) eller *C-DUR*, dels det som Apoteket AB har kallat för *Receptfabriken* eller *ARx*.

DUR/C-DUR förklarades utgöra ett elektroniskt expeditiönsstöd som appliceras innan ett recept expedieras till kund. Processen innefattar en översyn av patientens hela hälsoprofil omfattande både det aktuella receptet och patientens

¹⁰ Se t.ex. Dagens Nyheter den 29 mars 2007.

recepthistorik tillsammans med dennes medicinska historik, eventuella läkemedelsallergier samt övrig klinisk information.

Receptfabriken/ARx beskrevs som en helautomatiserad process för att producera och distribuera receptorders. Den helautomatiserade processen förklarades på följande sätt. Efter att ett recept har aktiverats så hanteras hela processen, dvs. plockning, etikettering och packning av läkemedlet, i ett helt automatiserat system. Systemet plockar automatiskt ut produkten, skriver ut och applicerar en etikett på förpackningen, konsoliderar det med ett förtryckt patientunik informationsmaterial, packar läkemedlet i en förtryckt brevpåse för att därefter skicka paketet direkt hem till patienten eller för upphämtning på lokalt apotek eller annat utlämningsställe.

Efter att Apoteket AB:s planer på att etablera ett nytt bolag tillsammans med Medco framkommit i massmedia, uppgav bolaget i ett pressmeddelande¹¹ att det lägger utvecklandet av Receptfabriken/ARx på is fram till dess att Apoteksmarknadsutredningen är klar med sitt förslag. Apoteket AB framhöll att bolaget enbart skulle fokusera på ett expeditionsstöd, dvs. DUR/C-DUR. I pressmeddelandet betonades vidare att bolaget avsåg att göra tjänsterna inom ramen för expeditionsstödet tillgängliga för alla apoteksaktörer på en framtida omreglerad marknad. Apoteket AB har därefter återigen bekräftat detta i ett pressmeddelande¹² i mars 2008 och i kontakter med Konkurrensverket.¹³ Apoteket AB har även i det nya verksamhetsavtalet med staten givits möjlighet att utveckla ett sådant expeditionsstöd.

Apoteket AB:s samarbete med Medco har ifrågasatts av vissa intressenter och aktörer och det har därvid framhållits att en etablering av Receptfabriken/ARx skulle medföra att Apoteket AB integreras vertikalt. Det har även framförts synpunkter på att en etablering av Receptfabriken/ARx och DUR/C-DUR skulle komma att utgöra ett substantiellt etableringshinder om nya apoteksaktörer skulle behöva etablera motsvarande system samt att utrymmet för att etablera parallella system dessutom skulle vara begränsat.

Konkurrensverkets bedömning

Konkurrensverket bedömer att de initiala planer som Apoteket AB hade avseende en etablering som PBM, innefattande såväl DUR/C-DUR som en Receptfabrik/ARx, skulle ha kunnat utgöra ett hinder för en väl fungerande

¹¹ Pressmeddelande från Apoteket AB den 9 oktober 2007.

¹² Pressmeddelande från Apoteket AB den 31 mars 2008.

¹³ Möte mellan Apoteket AB och Konkurrensverket den 18 mars 2008.

marknad för det fall bolaget hade fått kvarstå intakt och endast Apoteket AB hade haft tillgång till expeditjonsstödet DUR/C-DUR.

De farhågor som intressenterna och aktörerna har givit uttryck för har i första hand rört uppbyggnaden av Receptfabriken/ARx. Enligt uppgifter från Apoteket AB finns inte längre några planer på att etablera en Receptfabrik/ARx, varför de farhågor som funnits rörande detta för närvarande måste anses undanröjda.

Det ska poängteras att det enligt Apoteksmarknadsutredningens förslag inte ska finnas några hinder för vertikal integration. Apoteket AB har då samma möjligheter som andra apoteksaktörer att etablera sig i partihandelsledet. För att detta inte ska få oönskade effekter på konkurrensen bör inte, såsom föreslagits i propositionen 2007/08:87, merparten av Apoteket AB:s apotek kvarstå i statlig ägo. Såsom Konkurrensverket har givit uttryck för i sitt remissyttrande¹⁴ rörande utredningens huvudbetänkande, bör regeringen avyttra så pass många apotek från Apoteket AB att bolaget inte får en för stark ställning på den omreglerade apoteksmarknaden. Hur stor marknadsandel Apoteket AB kan eller bör ha efter en avyttring beror på flera omständigheter, men Konkurrensverket har gjort den preliminära uppskattningen att bolagets initiala marknadsandel inte bör överstiga 40 procent av den totala försäljningen i detaljistledet. Vid en diskussion kring bolagets marknadsandel och ställning på marknaden, måste även beaktas tillgången till särskilt strategiskt och kommersiellt viktiga butikslägen.

Vad avser DUR/C-DUR konstaterar Konkurrensverket att avsikten, enligt de uppgifter Apoteket AB lämnat till Konkurrensverket, är att detta ska göras tillgängligt på lika villkor för alla apoteksaktörer genom det föreslagna Servicebolaget. Konkurrensverket önskar därvid understryka att DUR/C-DUR utgör en viktig IT-infrastruktur, varför det är angeläget att denna funktion placeras i Servicebolaget.

2.2 Hanteringen av IT-infrastrukturen

Kortfattad beskrivning

Inom ramen för Apoteket AB:s verksamhet hanterar bolaget idag ett flertal register, databaser och IT-system ("Apoteket AB:s IT-infrastruktur"). Informationen i Apoteket AB:s IT-infrastruktur används vid utförandet av vissa infrastrukturella funktioner som är direkt integrerade med eller nära kopplade till Apoteket AB:s kärnverksamhet att bedriva detaljhandel med läkemedel, även om funktionerna inte alltid uppfattas av eller syns för den enskilde apotekskunden. Dessa infrastrukturella funktioner har av statsmakterna bedömts som samhällsnyttiga och tillhandahållandet av dem har i flera fall säkrats genom

¹⁴ Konkurrensverkets remissyttrande, dnr. 33/2008.

författningsreglerade skyldigheter för Apoteket AB eller genom statens avtal med bolaget.¹⁵ Exempel på funktioner är högkostnadsdatabasen, delbetalningssystemen, läkemedelsförteckningen, receptbrevlåda för elektroniska recept och receptregister för sparade recept.

Det kan konstateras att praktiskt taget samtliga intressenter och aktörer som Konkurrensverket haft kontakt med inom ramen för granskningen, har lyft fram Apoteket AB:s IT-infrastruktur som en central fråga i samband med en avveckling av apoteksmonopolet. Att det erbjuds lika tillgång till de infrastrukturella funktionerna för alla marknadens aktörer har framhållits som en absolut nödvändighet för att överhuvudtaget kunna verka och konkurrera på en omreglerad apoteksmarknad. Av detta skäl har många aktörer framhållit vikten av att infrastrukturen operativt och organisatoriskt avskiljs från Apoteket AB.

Vissa aktörer har i kontakterna med Konkurrensverket istället primärt fokuserat på vikten av att IT-infrastrukturen och därtill hörande funktioner behålls organisatoriskt intakt och inte delas upp på flera olika enheter. Oberoende av vilket perspektiv som har betonats, har Konkurrensverket uppfattat att det råder bred enighet om den samhällsekonomiska nyttan av att bevara och vidareutveckla Apoteket AB:s IT-infrastruktur.

Vidare har flera aktörer poängterat att IT-infrastrukturen är tekniskt avancerad och nära integrerad med Apoteket AB:s övriga verksamhet och datasystem som t.ex. Apoteket AB:s terminalsystem (ATS). Av dessa skäl krävs det att den konkreta avskiljningen av infrastrukturen påbörjas så snart som möjligt om det ska vara möjligt att öppna marknaden för konkurrens från den 1 januari 2009.

Efter Konkurrensverkets möten med intressenter och aktörer under sommaren och hösten 2007, har frågan om Apoteket AB:s IT-infrastruktur behandlats såväl i Apoteksmarknadsutredningens huvudbetänkande som i statens verksamhetsavtal med Apoteket AB och i en proposition.¹⁶

Konkurrensverkets bedömning

Konkurrensverket delar den uppfattning som framhållits av olika intressenter och aktörer, att Apoteket AB:s IT-infrastruktur utgör en strategiskt viktigt infrastruktur för att kunna bedriva apoteksverksamhet. Det är såväl samhällsekonomiskt som företagsekonomiskt olönsamt att varje apoteksaktör

¹⁵ Exempelvis ska Apoteket AB, enligt lagen (2005:258) om läkemedelsförteckning, utföra automatiserad behandling av personuppgifter i ett särskilt register över köp av förskrivna läkemedel. Vidare ska Apoteket AB, i enlighet med avtalet med staten, tillhandahålla ett system för delbetalning av varor som omfattas av läkemedelsförmånen.

¹⁶ Se närmare om detta ovan i avsnitt 1.3.

bygger upp egna separata system och infrastrukturer. Om Apoteket AB får behålla infrastrukturen på den omreglerade apoteksmarknaden, skulle andra aktörer hamna i en mycket stark beroendeställning i förhållande till den före detta monopolisten. Detta skulle leda till en snedvriden konkurrenssituation på apoteksmarknaden eller till att vissa aktörer överhuvudtaget inte skulle vilja etablera sig på marknaden. Konkurrensverket stödjer därför Apoteksmarknadsutredningens förslag att låta en från Apoteket AB oberoende aktör ta över bolagets IT-infrastruktur och de uppgifter och ansvar som följer med detta. Genom att en från marknadens aktörer helt fristående part ansvarar för verksamheten, skapas konkurrensneutrala villkor i detta avseende.

Konkurrensverket kan vidare konstatera att regeringen genom uppdragen till Apoteket AB i verksamhetsavtalet rörande bildandet av Servicebolaget och Omstruktureringsbolaget, har vidtagit vissa konkreta förberedande åtgärder för att påskynda en process i enlighet med utredningens förslag.

I sammanhanget kan framhållas att Konkurrensverket anser, vilket även har poängterats i Konkurrensverkets remissyttrande avseende Apoteksmarknadsutredningens huvudbetänkande, att de infrastrukturellerade verksamheter och uppgifter som genom Servicebolaget ska bedrivas i bolagsform, istället borde bedrivas inom ramen för ett affärsdrivande verk. En fördel med att bedriva verksamheten i ett affärsverk istället för i ett aktiebolag, är att detta ökar förutsättningarna för insyn i verksamheten. Möjligheten till god insyn är viktigt av många skäl, inte minst för att säkerställa konkurrensneutralitet där alla aktörer som köper tjänster av organisationen behandlas lika.

2.3 Förekomsten av exklusivitetsavtal

Kortfattad beskrivning

Konkurrensverket har inom ramen för granskningen uppmärksammat farhågor bland vissa intressenter och aktörer om att Apoteket AB skulle använda sig av exklusivitetsbestämmelser i sina hyresavtal med fastighetsägare, vilka skulle påverka andra aktörers möjligheter att bedriva med Apoteket AB konkurrerande verksamhet i de gallerior, köpcentrum, handelsområden, vårdcentraler, öppenvårdsapotek vid sjukhus och liknande där Apoteket AB redan finns etablerat.

Konkurrensverkets bedömning

Apoteket AB har till Konkurrensverket uppgivit att det, med eventuellt ett undantag, inte förekommer bestämmelser i Apoteket AB:s hyresavtal avseende

apotek eller butikskonceptet *Apoteket Shop* som påverkar andra aktörers möjlighet att bedriva med Apoteket AB konkurrerande verksamhet.¹⁷

Med utgångspunkt från Apoteket AB:s uppgifter gör Konkurrensverket bedömningen att det idag inte föreligger några avtalsmässiga hinder som begränsar möjligheten för nya aktörer att etablera apoteksverksamhet i eller i närheten av de butikslägen där Apoteket AB redan finns etablerat.

2.4 Verksamhet och inriktning för distansapoteken

Kortfattad beskrivning

Konkurrensverket har tidigare handlagt två ärenden rörande de s.k. *distansapoteken* med anledning av klagomål om att Apoteket AB missbrukade sin dominerande ställning genom att utvidga sitt monopol till att omfatta även partihandelsledet.

Det första ärendet¹⁸ från år 2000 avsåg Apoteket AB:s planer på att bygga distansapotek som skulle ombesörja distribution av produkter till samtliga apotek. Detta skulle ha medfört att Apoteket AB internt skulle ha utfört merparten av de tjänster som partihandelsföretagen (i huvudsak KD och Tamro) utför i konkurrens med varandra. Apoteket AB förändrade dock under Konkurrensverkets utredning sina planer för distributionen. Distansapoteken skulle i stället utföra leveranser som tidigare de enskilda apoteken ombesörjt, t.ex. leverans av dosläkemedel till vårdinrättningar och enskilda kunder, varuförsörjning till sjukvårdens olika enheter, leverans av produkter till apoteksombud, hemleveranser till framför allt storkonsumenter och privatläkare, lagerstyrning av de enskilda apoteken samt akutleveranser.

Konkurrensverket beslutade mot bakgrund av detta att inte vidta någon åtgärd med stöd av konkurrenslagen (1993:20) men konstaterade dock i sitt beslut att missbruk av dominerande ställning kan föreligga när ett företag som har en dominerande ställning på en marknad, utan att det objektivt sett är nödvändigt, vidtar åtgärder som riskerar att eliminera konkurrensen.

Under 2004 genomförde Konkurrensverket därefter ett uppföljningsärende avseende distansapoteken, vilket avslutades genom att det avskrevs från vidare handläggning.¹⁹

¹⁷ Möte mellan Apoteket AB och Konkurrensverket den 18 mars 2008.

¹⁸ Konkurrensverket, dnr. 993/2000.

¹⁹ Konkurrensverket, dnr. 680/2004.

Av information från Apoteket AB framgår att bolaget alltjämt har fyra distansapotek vars uppgift är att ta emot varubeställningar samt plocka, packa och leverera dessa direkt till privatkunder, sjukvårdsinrättningar, ombud, hämtställe eller annan önskad leveransplats.²⁰

Konkurrensverkets bedömning

Konkurrensverket gör mot bakgrund av vad som framkommit inom ramen för förevarande granskning och Konkurrensverkets tidigare beslut på området, bedömningen att verksamheten och inriktningen på Apoteket AB:s distansapotek för närvarande inte utgör ett konkurrensproblem.

2.5 Försöksverksamhet med apotek på franchisebasis

Kortfattad beskrivning

Med början den 1 februari 2008 har Apoteket AB, inom de ramar som det nuvarande regelverket²¹ tillåter, påbörjat en försöksverksamhet med bedrivande av apotek på franchisebasis. Totalt omfattas 15 apotek och fem shoppar av försöket, som enligt Apoteket AB skall avslutas den 31 december 2008. Försöksverksamheten är utformad på så sätt att de berörda apoteken alltjämt ägs av Apoteket AB och de enskilda apoteksföreståndarna/"franchisetagarna" inte tar någon ekonomisk risk. De berörda apotekens verksamhet ska dock så långt möjligt efterlikna en verklig franchisesituation, där kostnader och intäkter bokförs som om det aktuella apoteket var en självständig juridisk enhet. Avsikten är att franchiseapotekens resultat ska jämföras med såväl det tidigare resultatet hos dessa apotek, liknande referensapotek som med Apoteket AB:s kedja som helhet.²²

Enligt uppgift från Apoteket AB föreligger ingen option för de deltagande apoteksföreståndarna att få bli franchisetagare efter genomförande av försöksverksamheten.²³

Vissa intressenter och aktörer har till Konkurrensverket framfört farhågor om att Apoteket AB:s etablering av en franchisekedja skulle medföra en långsiktig "inlåsning" av farmaceutisk kompetens i bolagets organisation. I sammanhanget konstaterar Konkurrensverket vidare att om försöksverksamheten skulle omfatta ett stort antal apotek, och det fanns optionsbestämmelser eller liknande knutna till

²⁰ Se t.ex. Apoteket AB:s årsredovisning för år 2006 sid. 15.

²¹ Se lag (1996:1152) om handel med läkemedel m.m.

²² Se Läkemedelsvärlden, nr 2 2008, sid. 33.

²³ Möte mellan Apoteket AB och Konkurrensverket den 18 mars 2008.

försöket, skulle det kunna få till följd att även apoteksbutiker "läses in" i Apoteket AB och således inte skulle kunna omfattas av den föreslagna avyttringen av apotek.

Konkurrensverkets bedömning

Av den information Konkurrensverket har tagit del av, samt de uppgifter Konkurrensverket erhållit från Apoteket AB, följer dels att försöket endast omfattar ett begränsat antal apotek, dels att det inte föreligger någon option som läser in berörd personal eller apotek från en avyttring. Mot bakgrund av Apoteket AB:s monopol är bolaget den enda aktören som har möjlighet att genomföra olika typer av försöksverksamhet inför en avveckling av monopolet. Detta kan förvisso hävdas skapa en viss "obalans" i förhållande till övriga potentiella apoteksaktörer, men detta är med nödvändighet en konsekvens av den nuvarande lagstiftningen. Mot bakgrund av vad som angivits ovan anser Konkurrensverket att Apoteket AB:s försöksverksamhet med drift av apotek på franchisebasis inte för närvarande riskerar att begränsa konkurrensen eller påverka möjligheterna att avyttra apotek från Apoteket AB.

2.6 Satsningen på fler apotek och shoppar

Kortfattad beskrivning

I enlighet med niopunktsprogrammet som ligger till grund för Apoteket AB:s planeringsarbete inför omregleringen av apoteksmarknaden, har bolaget genomfört olika typer av åtgärder som syftar till att öka tillgängligheten till Apoteket AB:s butiker. Detta har bl.a. skett genom att Apoteket AB sett över det befintliga butiksnätet för att etablera fler butiker. Parallellt med etableringen av nya apotek har Apoteket AB också genomfört en medveten satsning på egenvård genom att bl.a. se över och utveckla sortimentet avseende egenvårdsläkemedel och övriga hälsovårdsprodukter samt genom att profilera butikskonceptet Apoteket Shop. Apoteket AB:s expansion av shoppar har varit relativt kraftigt de senaste åren.

Syftet med att etablera Apoteket Shop har av Apoteket AB förklarats vara att öka Apoteket AB:s tillgänglighet, förstärka Apoteket AB:s image inom egenvård, hälsa och välbefinnande för att därmed också bli mer konkurrenskraftigt. Beträffande shopparnas lokalisering har Apoteket AB klargjort att dessa skall vara placerade i centrala lägen mitt i kundströmmarna på strategiskt och kommersiellt viktiga marknadsplatser i stora och medelstora städer. Redan idag är det vanligt att öppenvårdsapotek och shop är lokaliserade i omedelbar närhet av varandra inom exempelvis ett köpcentrum.

Konkurrensverkets bedömning

Apoteket AB har under lång tid haft ett lagstadgat monopol på detaljhandel med läkemedel och kommer därför ha en mycket stark position när monopolet

avvecklas, med betydande konkurrensfördelar som följd. Om Apoteket AB får en för stark ställning på marknaden efter en omreglering, riskerar det medföra att vissa apoteksaktörer väljer att överhuvudtaget inte etablera sig i Sverige då de konkurrensfördelar som Apoteket AB kommer att ha leder till ett alltför stort ekonomiskt risktagande för de nya aktörerna. Ju lägre ekonomiskt rikstagande och mer likvärdiga konkurrensvillkor som kan skapas när apoteksmarknaden omregleras, desto större blir också etableringsviljan hos potentiella aktörer.

Apoteket AB:s expansion av butiker och profilering av Apoteket Shop innebär att bolaget före monolets avveckling de facto kan stärka sin position än mer. Vidare förstärker Apoteket AB:s nuvarande ensamrätt till försäljning av receptfria läkemedel samt utlämning av beställda receptläkemedel på shoppar ytterligare möjligheten att inför avvecklingen av monolet profilera Apoteket Shop.

Det kan emellertid samtidigt konstateras att regeringen sedan Konkurrensverket inledde sin granskning tydligt har deklarerat att den avser att avyttra ett antal apotek från Apoteket AB i syfte att underlätta för nya aktörer att etablera sig, och skapa en väl fungerande konkurrens, på den omreglerade apoteksmarknaden. Såsom konstaterats ovan har regeringen gjort bedömningen att "merparten" av de apotek som Apoteket AB äger kommer att vara kvar i statlig ägo. Konkurrensverket är kritiskt till detta och har gjort den preliminära bedömningen att Apoteket AB:s marknadsandel inte bör överstiga 40 procent av den totala försäljningen i detaljistledet när monolet avvecklas.²⁴

Konkurrensverket anser att avyttringen innebär att bolagets tidigare expansion av butiker i attraktiva lägen, i sig inte längre kan hävdas utgöra något konkurrensproblem eftersom en viss andel av (även de nya) apoteken och shopparna kommer att avyttras. Vidare noterar Konkurrensverket i sammanhanget att regeringen har uttalat att arbetet i Omstruktureringsbolaget bör präglas av målsättningen att skapa förutsättningar för en väl fungerande konkurrens på den omreglerade apoteksmarknaden. Såsom beskrivits ovan ska också Omstruktureringsbolaget ha ett uttalat ansvar för att följa upp att Apoteket AB:s agerande vid omstruktureringen är konkurrensneutralt och i linje med omregleringens intentioner.

Vad avser Apoteket AB:s satsning på egenvårdsområdet med bl.a. nya egenvårdsprodukter och en profilering av Apoteket Shop, anser Konkurrensverket att det är rimligt att bolaget – i likhet med andra aktörer – på olika sätt förbereder sig för den nya marknadssituationen.

²⁴ Dessa synpunkter utvecklas i Konkurrensverkets remissyttrande över Apoteksmarknadsutredningens huvudbetänkande, dnr. 33/2008.

2.7 Firma-/varumärkesfrågan apoteket/apotek

Kortfattad beskrivning

Inom ramen för granskningen har Konkurrensverket uppmärksammat att det för nya apoteksaktörer är av vikt att, efter en avveckling av apoteksmonopolet, ha möjlighet att använda orden *apotek* eller *apoteket* i sina firmor.

Därutöver har Konkurrensverket uppfattat att det finns farhågor för att Apoteket AB efter en omreglering kommer att åtnjuta stora konkurrensfördelar då bolaget under lång tid har haft möjlighet att inarbeta sitt varumärke bestående av en logotyp med en stiliserad orm ringlandes över en skål. Detta varumärke får idag anses vara synonymt med apoteksprodukter och tjänster i Sverige.

Konkurrensverkets bedömning

Företag har idag möjlighet att registrera en firma som innehåller ordet *apotek*, förutsatt att firman även innehåller ytterligare beståndsdelar som gör att den inte är förväxlingsbar med Apoteket AB:s firma. Om en firma däremot innehåller ordet *apoteket*, görs en mer restriktiv bedömning då användningen av den bestämda formen innebär en större förväxlingsrisk med firman Apoteket AB.

Konkurrensverket anser att Apoteket AB:s firmaskydd för ordet *apoteket* innebär en konkurrensfördel på den omreglerade apoteksmarknaden då övriga aktörer begränsas i möjligheten att registrera företagsnamn som beskriver deras verksamhet. Konkurrensverket har därför i sitt remissyttrande över Apoteksmarknadsutredningens huvudbetänkande, föreslagit att staten ändrar Apoteket AB:s firma i syfte att underlätta för andra aktörer att använda *apoteket* i sina firmor.

För att säkerställa att kunderna inte kommer att känna tveksamhet över vad som utgör ett "riktigt" apotek efter omregleringen samt för att Apoteket AB inte får alltför stora fördelar på marknaden genom sin välkända logotyp, anser Konkurrensverket att samtliga apoteksaktörer på en omreglerad marknad skall ha möjlighet att använda ett igenkänningstecken för apoteksverksamhet. Konkurrensverket har därför i sitt yttrande till regeringen rörande Apoteksmarknadsutredningens huvudbetänkande föreslagit att staten tar fram ett igenkänningstecken eller nationellt apoteksmärke för de inrättningar med detaljhandel med läkemedel som godkänts som apotek. Konkurrensverket gör bedömningen att ett nationellt apoteksmärke dessutom ökar tryggheten för konsumenterna vid köp av läkemedel.

3 Avslutande kommentarer

Konkurrensverkets granskning av utvecklingen på området för distribution och försäljning av läkemedel inför avvecklingen av apoteksmonopolet, har syftat till att ge underlag för att kunna bedöma det eventuella behov av åtgärder på dessa områden för att uppnå goda förutsättningar för att få en väl fungerande marknad när apoteksmonopolet avvecklas.

Granskningen har haft sin utgångspunkt i regeringens ambition att omreglera den svenska apoteksmarknaden. Konkurrensverket har i uppdrag att bidra till en effektiv konkurrens i privat och offentligt verksamhet till nytta för konsumenterna. I detta ligger att tillse att det etableras väl fungerande marknader i samband med av- eller omregleringar, varför genomförandet av den nu aktuella granskningen har fyllt en viktig funktion.

Mot bakgrund av de uppgifter som Konkurrensverket har inhämtat inom ramen för granskningen, har ett antal potentiella problemområden identifierats. Konkurrensverket har valt att koncentrera sig på dessa utvalda problemområden och det ska därför inte uppfattas som att granskningen utgör en fullständig beskrivning eller bedömning av hela det aktuella området eller samtliga problem som kan förekomma.

Den tidigare rådande osäkerheten rörande hur en omreglerad marknad kommer att se ut, samt på vilket sätt den nuvarande monopolisten Apoteket AB förbereder sig inför en kommande omreglering, var en viktig orsak till många aktörer och intressenters farhågor.

Sedan Konkurrensverkets granskning initierades i juni 2007 har situationen på områdena för distribution och försäljning av läkemedel ändrats väsentligt, dels genom att Apoteksmarknadsutredningen genom sina betänkanden givit intressenter och aktörer en uppfattning om hur apoteksmarknaden kan komma att regleras, dels genom att regeringen aviserat att man bl.a. avser att avyttra apotek från Apoteket AB i samband med en omreglering.

Genom Konkurrensverkets granskning och den uppmärksamhet som denna har fått bland såväl intressenter och aktörer som massmedia, har ytterligare fokus kommit på områdena för distribution och försäljning av läkemedel och de eventuella förberedande åtgärder som olika aktörer har vidtagit inför avvecklingen av apoteksmonopolet.

Sammanfattningsvis bedömer Konkurrensverket att det, förutsatt att Apoteket AB inte tillåts inneha en alltför stark ställning på en omreglerad marknad samt att all nödvändig infrastruktur görs tillgänglig för samtliga apoteksaktörer på konkurrensneutrala villkor, inte framkommit något som tyder på att Apoteket

AB:s agerande inom ramen för de granskade problemområdena för närvarande utgör hinder för att etablera en väl fungerande marknad efter en avveckling av apoteksmonopolet.

Denna bedömning är baserad på den information Konkurrensverket erhållit från Apoteket AB samt förutsätter att de föreslagna förändringarna rörande bl.a. avyttring av apotek och separation av IT-infrastrukturen genomförs. Detta innebär således att bedömningen kan komma att förändras för det fall nya uppgifter framkommer.

Konkurrensverket har ett generellt uppdrag att verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna. Som en del i detta arbete har Konkurrensverket genomfört denna granskning. Konkurrensverket har vidare analyserat Apoteksmarknadsutredningens huvudbetänkande och lämnat förslag på åtgärder för att främja etablerandet av en väl fungerande marknad vid omregleringen av apoteksmarknaden i Konkurrensverkets remissyttrande över betänkandet.

Tillsammans med Konsumentverket genomför Konkurrensverket för närvarande även en undersökning för att bedöma kundernas uppfattning av den svenska apoteksmarknaden före en avveckling av apoteksmonopolet. Denna undersökning kan utgöra en bas vid framtida utvärderingar av omregleringens effekter för kunderna.

Vidare har regeringen föreslagit att Konkurrensverket ska ges ett särskilt uppdrag att följa utvecklingen på apoteksmarknaden under omregleringsperioden. Syftet med det särskilda uppdraget har av regeringen förklarats vara att det, för att målet med omregleringen ska nås, är angeläget att kunna följa utvecklingen på marknaden och effekterna av planerade åtgärder redan innan omregleringen trätt i kraft. Konkurrensverket bedömer att frågan om Apoteket AB:s storlek på en omreglerad marknad samt tillgången till strategisk IT-infrastruktur på konkurrensneutrala villkor, utgör viktiga frågor att följa vid ett sådant uppdrag.

Konkurrensverket har även i uppdrag att i sin årliga rapportering till regeringen ge en bred överblick av konkurrenssituationen på den svenska marknaden. Konkurrensverket ska enligt regleringsbrevet för år 2008 lägga särskilt fokus på bl.a. apoteksmarknaden samt lämna förslag till åtgärder därom.

Således kommer Konkurrensverket även fortsättningsvis att följa och granska utvecklingen på apoteksområdet såväl inför som efter det att monopolet avvecklas.