

Anmälande företag

Unilabs Diagnostics AB, 556722-5072, Råsundavägen 12, 169 67 Solna

Ombud: advokat A.A och jur.kand. B.B

Saken

Anmälan enligt 4 kap. 6 § konkurrenslagen (2008:579) om företagskoncentration;
medicinsk radiologi

Beslut

Konkurrensverket lämnar Unilabs Diagnostics AB:s förvärv av ensam kontroll
över Praktikertjänst Röntgen AB utan åtgärd.

Den anmälda företagskoncentrationen

1. Unilabs Diagnostics AB (Unilabs) har enligt 4 kap. 6 § konkurrenslagen (2008:579), KL, anmält förvärv av ensam kontroll över Praktikertjänst Röntgen AB (PTJR). Säljare är Praktikertjänst AB. Anmälan var fullständig den 5 december 2018.
2. Efter att ha blivit uppmärksammat på att Konkurrensverket bedömde att företagskoncentrationen kunde medföra vissa farhågor från konkurrenssynpunkt, inkom Unilabs den 14 januari 2019 med en begäran att Konkurrensverket under åtta (8) arbetsdagar skulle stoppa löptiden för den frist om tjugofem (25) arbetsdagar som anges i 4 kap. 11 § KL. Begäran gjordes för att företaget skulle ges utrymme att vidta vissa åtgärder och för att Konkurrensverket skulle få rimlig tid att analysera den information Unilabs avsåg lämna.
3. Konkurrensverket beslutade den 15 januari 2019 att i enlighet med 4 kap. 17 § andra stycket KL tillfälligt under åtta (8) arbetsdagar stoppa löptiden för den frist som anges i 4 kap. 11 § KL. Detta innebar att beslut om att antingen genomföra en särskild undersökning av koncentrationen eller lämna koncentrationen utan åtgärd ska meddelas senast den 28 januari 2019.

Berörda företag

Unilabs

4. Unilabs tillhandahåller tjänster för diagnostik inom sjukvården. Företaget, som har sitt huvudkontor i Schweiz, är verksamt i bl.a. Schweiz, Frankrike, Portugal, Norge och Sverige. Verksamheten innefattar tillhandahållande av medicinska laboratorieanalyser, medicinsk radiologi, fertilitet och läkemedelsutveckling.
5. Unilabs erbjuder alla modaliteter för medicinsk radiologi över hela Sverige, bl.a. i Stockholm, Göteborg och Malmö. Unilabs erbjuder även i begränsad omfattning s.k. telediagnostik, vilket innebär att röntgenbilder tolkas av läkare som befinner sig på en annan plats än patienten. Detta görs genom dotterbolaget TMC.

PTJR

6. PTJR är före koncentrationen ett dotterbolag till Praktikertjänst AB, leverantör av olika sjukvårdstjänster i Sverige. Praktikertjänst AB driver cirka 1 400 sjukvårdsenheter som erbjuder tandvård och annan specialistsjukvård. Enheterna för specialistsjukvården återfinns i större svenska städer och erbjuder bland annat ortopedi, dermatologi, pediatrik och medicinsk

radiologi. Praktikertjänst AB och dess dotterbolag är organiserade som ett kooperativ av praktiker, vilket innebär att de läkare/verksamhetsansvariga som är verksamma inom de olika enheterna inom Praktikertjänst AB också är dess aktieägare.

7. All medicinsk radiologi som bedrivs inom Praktikertjänst AB återfinns inom PTJR, som driver totalt tio enheter, varav sju i Stockholm, en i Uppsala, en i Västerås och en i Malmö. PTJR har till och med månadsskiftet januari/februari 2019 avtal med Stockholms läns landsting (SLL) för tillhandahållande av tjänster inom medicinsk radiologi. PTJR tilldelades inget kontrakt då avtalen upphandlades på nytt inför kontraktstidens utgång varför PTJR:s verksamhet i förhållande till SLL upphör i sin helhet per den 1 februari 2019. För närvarande tillhandahåller PTJR även medicinsk radiologi till Region Skåne enligt ett avtal som löper t.o.m. september 2020, och till Akademiska Sjukhuset i Uppsala enligt ett avtal som nyligen förlängts t.o.m. 2019. I Västmanland saknar PTJR numera avtal med landstinget, men driver en mindre verksamhet riktad mot privatkunder i första hand.

Konkurrensverkets utredning

8. Konkurrensverket har ålagt båda parter att inkomma med uppgifter och handlingar, såsom strategidokument och bokföring, samt svara på frågor om marknadsförhållanden. Konkurrensverket har även hållit separata möten med parterna, bland annat i syfte att få en närmare förståelse för förutsättningar och konkurrensmedel på marknaden.
9. För att närmare förstå koncentrationens eventuella effekter har Konkurrensverket intervjuat marknadsaktörer i form av konkurrenter till parterna samt köpare av tjänster inom medicinsk radiologi.

Marknadsförhållanden

10. Parterna tillhandahåller båda så kallad medicinsk radiologi. Medicinsk radiologi innefattar olika sätt att framställa icke-invasiva bilder av kroppen, så kallade modaliteter. Med endast vissa mindre undantag tillhandahålls all medicinsk radiologi i Sverige av eller i samband med den offentliga vården, antingen genom enheter som drivs av landstinget eller privata enheter som finansieras av landstinget.
11. Behov av radiologiska undersökningar kan uppstå i flera situationer. En patient kan remitteras från en specialistklinik som behöver medicinsk radiologi för att ställa diagnos; ett sjukhus eller en vårdcentral kan behöva medicinsk radiologi för samma syfte; och en icke flyttbar patient inlagd på ett sjukhus kan behöva medicinsk radiologi vid sjukhusets egen

radiologiavdelning. Tjänsten betalas i de allra flesta fall inte av patienten utan direkt eller indirekt genom det offentliga vårdssystemet eller, i ett fåtal fall, en försäkringsgivare.

12. Inom primärvården tillhandahålls medicinsk radiologi inom samtliga landsting och regioner av offentligt ägda sjukhus och vårdinrättningar. Tjänsterna tillhandahålls genom egenproduktion med användning av landstingens och regionernas egna resurser. Därutöver kan landsting och regioner köpa in medicinsk radiologi från privata leverantörer, för att ersätta eller komplettera egen produktion eller för att möta speciella behov.
13. De offentliga aktörer som valt att privatisera en stor andel av sitt behov av medicinsk radiologi, såsom SLL och Region Skåne, uppger att det skulle vara mycket kostsamt och äventyra tillgängligheten att återta produktionen av medicinsk radiologi. Denna bild delas av andra aktörer på marknaden. Detta innebär dels att de offentliga aktörerna som utgångspunkt inte kan betraktas som konkurrenter till parterna, dels att de offentliga aktörerna utövar en begränsad köpmakt eftersom beställarna måste se till att tjänsterna tillhandahålls och är hänvisade till de aktörer som lägger anbud i upphandlingarna.
14. Generellt beskriver marknadskontakterna höga inträdeshinder till marknaden. Den nödvändiga medicinska utrustningen är mycket dyr och det krävs avancerade it-system och tillstånd från Strålsäkerhetsmyndigheten för att bedriva verksamhet inom medicinsk radiologi. Det råder därtill brist på radiologer och röntgensjuksköterskor, vilket gör att nya bolag har svårt att knyta till sig rätt kompetens. Samtidigt visar utredningen att etablerade internationella aktörer kan ha lättare att etablera sig på marknaden eftersom en expansion inte kräver samma typ av grundläggande investeringar som en nystartad verksamhet.

Bedömning

Relevant marknad

15. Avgränsning av relevant marknad är ett verktyg som används för att finna och fastställa gränserna för konkurrensen mellan företag. Det huvudsakliga syftet med att avgränsa relevant marknad är att på ett systematiskt sätt fastställa vilka konkurrensmässiga begränsningar de berörda företagen utsätts för.
16. Den relevanta produktmarknaden omfattar i första hand de produkter eller tjänster som köparna anser vara utbytbara, dvs. sådana produkter eller tjänster som på grund av pris, funktion och egenskaper i övrigt kan tillfredsställa samma behov hos köparen. Den relevanta geografiska marknaden omfattar det område inom vilket de berörda företagen

tillhandahåller de relevanta produkterna eller tjänsterna, inom vilket konkurrensvillkoren är tillräckligt likartade och som kan skiljas från angränsande geografiska områden på grund av väsentliga skillnader i konkurrensvillkoren.

17. Unilabs och PTJR tillhandahåller, som anges ovan, båda tjänster inom medicinsk radiologi. De huvudsakliga modaliteterna utgörs av:

1. Konventionell radiografi: radiografi eller röntgen använder en liten dos joniserande strålning för att framställa bilder, och används för att diagnostisera t.ex. benfrakturer.
2. Ultraljud: bilder framställs med hjälp av högfrekventa ljudvågor.
3. Datortomografi: denna metod använder man för att framställa detaljerade bilder av inre organ, ben, vävnad och blodkärl.
4. Magnetrontgen: ett kraftfullt magnetfält används för att framställa detaljerade bilder av t.ex. tumörer och sjukdomar i hjärtat.
5. Mammografi: används förebyggande för att upptäcka bröstcancer.
6. Bentäthetsmätning: användning av röntgen för att mäta benskörhet.

Kärnan i tjänsterna är alltid utförandet av den medicinska radiologiska undersökningen. Därtill kommer sedan de resurser som är nödvändiga för att utföra undersökningen, dvs.:

- a. medicinsk personal i form av radiologer, sjuksköterskor,
 - b. stödfunktioner såsom kundtjänst, tekniker, strålskyddsansvarig, IT och administrativa resurser,
 - c. lokaler att bedriva verksamheten i, och
 - d. utrustning för att producera efterfrågade modaliteter av radiologi.
18. Tjänsterna upphandlas i de flesta fall av offentliga aktörer (regioner/landsting) enligt gällande upphandlingslagstiftning. I vilken mån ovanstående punkter ingår i tjänsterna bestäms av de krav som den upphandlande parten ställer i den specifika upphandlingen. Dessa krav varierar. Ibland önskar beställaren att den nya leverantören ska ta över existerande utrustning och/eller personal, eller att verksamheten ska bedrivas i beställarens lokaler, och i andra fall förutsätts att en nyetablering med egna

produktionsresurser sker. Av vad som framgår av Konkurrensverkets utredning är det vanligast att leverantören tillhandahåller samtliga delar.

19. Upphandlingarna är typiskt sett begränsade till medicinsk radiologi. Dock upphandlas de olika modaliteterna vanligtvis inte separat, utan de flesta upphandlingar omfattar alla eller ett flertal modaliteter. Undantaget är mammografi som, då den i första hand betraktas som en hälsokontroll snarare än en klinisk behandling, ofta upphandlas separat.
20. Med endast mindre undantag tillhandahålls all medicinsk radiologi i Sverige av eller i samband med den offentliga vården, antingen genom enheter som drivs av landsting/regioner eller av privata enheter som finansieras av landstinget. Tjänsten betalas i de allra flesta fall inte av patienten utan direkt eller indirekt genom det offentliga vårdsystemet, eller – i ett fåtal fall – av en försäkringsgivare.
21. Det är huvudsakligen till primärvården som privata leverantörer av medicinsk radiologi levererar. Primärvården står för en absolut majoritet av inköpen av medicinsk radiologi i Sverige, och kontrakten med landstingen beskrivs som de absolut viktigaste för leverantörerna.
22. Mot denna bakgrund skulle den relevanta produktmarknaden kunna utgöras av extern produktion av medicinsk radiologi till primärvården. För Konkurrensverkets beslut har det inte varit nödvändigt att slutligt fastställa den relevanta produktmarknaden eftersom koncentrationen oavsett marknadsavgränsning inte väntas ge upphov till ett påtagligt hämmande av effektiv konkurrens.
23. Som ovan anges köps medicinsk radiologi nästan uteslutande, direkt eller indirekt, genom det offentliga vårdsystemet enligt reglerna om offentlig upphandling. Tjänsterna och inköpsprocessen kan sägas vara desamma överallt i landet. De huvudsakliga leverantörerna finns närvarande och kan leverera i hela landet. Konkurrensen tenderar därför att ske på ett nationellt plan, även om det även finns regionala leverantörer. Konkurrensverkets bedömning är att marknaden skulle kunna ses som nationell i sin omfattning. För Konkurrensverkets beslut har det dock inte varit nödvändigt att slutligt fastställa den relevanta geografiska marknaden.

Koncentrationens effekter

24. Enligt 4 kap. 1 § KL har Konkurrensverket att bedöma om en företagskoncentration är ägnad att påtagligt hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens inom landet i dess helhet eller en avsevärd del av det.

25. Marknaden för medicinsk radiologi är en upphandlingsmarknad på vilken inköpsprocessen är regelstyrd, öppen och transparent. Upphandlade avtal konkurrensutsätts regelbundet och tilldelning ska ske på objektiva grunder enligt principen om det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. Det föregående innebär att det på den aktuella marknaden föreligger grundläggande förhållanden som syftar till att stärka konkurrensen mellan aktörerna på marknaden.
26. För att bedöma den anmälda företagskoncentrationens effekter på konkurrensen har Konkurrensverket utrett om elimineringen av det konkurrenstryck som PTJR utövar på marknaden skulle kunna leda till prishöjningar eller andra försämringar för kunder.
27. Konkurrensverkets utredning visar att PTJR genomförde effektiviseringar inför den senaste SLL-upphandlingen, vilket medförde att PTJR kunde sänka sin prisnivå markant. PTJR:s anbudspris var trots detta väsentligt högre än priset hos både Unilabs och Aleris Röntgen (Aleris). Konkurrensverket kan konstatera att PTJR i och med förlusten av SLL-kontrakten 2018 får en avsevärt lägre omsättning och efter kontraktstidens utgång kommer att utgöra en marginell aktör i Stockholmsregionen. Genom förlusten av intäkterna från SLL kommer övriga delar av PTJR att få svårare att bära kostnader för investeringar och effektiviseringar. Det ska härvid noteras att PTJR inte tilldelats kontrakt i någon upphandling som utvärderats enligt tilldelningsprincipen lägsta pris sedan 2011.
28. Konkurrensverkets utredning talar för att konkurrensförhållandet mellan Unilabs och Aleris är av särskild vikt för konkurrenstrycket i upphandlingarna av medicinsk radiologi och betydligt mer så än förhållandet mellan Unilabs och PTJR. Unilabs och Aleris har mötts i fler upphandlingar och lägger därtill anbud på en prisnivå som är avsevärt lägre än PTJR:s.
29. Efter PTJR:s avveckling från SLL-området och vid ett genomförande av den anmälda koncentrationen finns endast två nationellt verksamma aktörer kvar, Unilabs och Aleris. Ett finskt bolag, Synlab OY, ägt av den internationella koncernen Synlab Group (Synlab), lade dock anbud i den senaste upphandlingen av SLL. Synlab är bland annat verksamt inom medicinsk radiologi i Finland och är i dag etablerat i Sverige inom laboratorie- och provtagningsstjänster. Synlab tilldelades inget kontrakt i SLL:s upphandling. Konkurrensverkets utredning indikerar dock att bolaget kan komma att återigen försöka inträda på den svenska marknaden. Synlab är av vad som framgått under utredningen en etablerad aktör som erbjuder medicinsk radiologi till relativt låga priser på de marknader där de är verksamma. Synlab är således en trovärdig potentiell konkurrent att träda in

på den svenska marknaden och efter koncentrationen utöva ett konkurrenstryck mot de etablerade aktörerna Unilabs och Aleris.

30. Utredningen har således inte gett vid handen att det kan anses sannolikt att den anmälda koncentrationen skulle kunna leda till prishöjningar eller andra försämringar för kunder.

Slutsats

31. Konkurrensverket bedömer sammantaget att den anmälda koncentrationen inte är ägnad att påtagligt hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens inom landet i dess helhet eller en avsevärd del av det. Koncentrationen ska därför lämnas utan åtgärd.

Detta beslut har fattats av generaldirektören. Föredragande har varit sakkunniga Victoria von Uexküll.

Rikard Jermsten

Victoria von Uexküll

Detta beslut publiceras på Konkurrensverkets webbplats.