



TANDVÅRDS- OCH
LÄKEMEDELSFÖRMÅNSVERKET

Bidrag till apotek i glesbygd

- regeringsuppdrag (S2017/01563/FS)

Citera gärna Tandvårds- och läkemedelsförmånsverkets rapporter, men glöm inte att uppge källa: Rapportens namn, år och Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket.

Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket, september, 2017
Författare: Sanna Hiort, Anneli Lindström, Caroline Saxby och Peter Skiöld
Diarienummer: 2356/2017

Postadress: Box 22520, 104 22 Stockholm
Besöksadress: Fleminggatan 18, Stockholm
Telefon: 08 568 420 50
www.tlv.se

Förord

Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket (TLV) är den myndighet som ansvarar för att besluta om apotekens handelsmarginal och om bidrag för att tillhandahålla apoteksservice i glesbygd. Målet med bidraget är att upprätthålla en god läkemedelsförsörjning i hela landet.

I mars 2017 fick TLV regeringens uppdrag att se över om det föreligger ett behov av att justera myndighetens föreskrifter (TLVFS 2013:4) om bidrag till öppenvårdsapoteksservice av allmänt ekonomiskt intresse. Uppdraget syftar till att säkerställa att föreskrifternas bestämmelser om maximalt möjligt bidrag är förenliga med EU-rättens regler kring statligt stöd för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

Uppdraget slutförs i samband med att denna rapport lämnas till regeringen.

Stockholm den 15 september 2017

Sofia Wallström
Generaldirektör

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	5
Termer och begrepp	6
1 Inledning	8
1.1 Regeringsuppdraget	8
2 Nuvarande bidrag till apotek i glesbygd	9
2.1 Mål och förutsättningar för bidrag	9
2.2 Modell för att beräkna bidrag	10
2.3 Utfall och resultat	11
3 TLV:s föreskrifter är förenliga med EU-rättens regler	13
3.1 EU-kommissionens beslut om tillämpligheten av artikel 106.2	13
3.1.1 Metod för att fastställa bidragets storlek	13
3.1.2 Överkompensation och återbetalning	14
3.1.3 Intäkter och kostnader från tjänsten	15
3.1.4 Rimlig vinst	16
4 Samlad bedömning	17
Referenser	18
Appendix	19

Sammanfattning

Regeringen har gett TLV i uppdrag att se över om det finns ett behov av att justera myndighetens föreskrifter om bidrag till öppenvårdsapoteksservice av allmänt ekonomiskt intresse (TLVFS 2013:4). Av föreskrifterna framgår bland annat den modell som används för att beräkna apotekens bidrag.

Modellen baseras på finansiella och andra uppgifter för både jämförbara apotek och det apotek ansökan avser. Det maximalt möjliga bidrag som ett apotek kan få beräknas utifrån vad ett genomsnittligt apotek skulle behöva i ersättning för att nå den resultatnivå som en annan aktör skulle kräva för att tillhandahålla tjänsten. För att inget apotek ska bli överkompenserat reduceras bidraget till godkänd nivå utifrån det så kallade begränsningstak som finns för vilken lönsamhet ett apotek kan uppnå inklusive bidrag.

TLV:s utredning visar att myndighetens föreskrifter är förenliga med EU-rätten och att det inte föreligger behov av att justera dessa. De bidrag som betalas ut, efter prövning av ansökan, bedöms uppfylla kraven och bedöms varken leda till att apotek blir överkompenserade eller till att konkurrensen på marknaden snedvrids.

Termer och begrepp

Apotek – En inrättning för detaljhandel med läkemedel med farmaceutisk bemanning under öppethållandet. Begrepp används synonymt med öppenvårdsapotek.

Apoteksombud – Ett utlämningsställe för färdigställda läkemedel utan farmaceutisk bemanning men under ett apoteks tillsyn.

Apoteksservice – Samlingsbegrepp för kvalificerad rådgivning rörande användning av läkemedel och andra läkemedelsrelaterade varor.

Beslutet – EU-kommissionens beslut den 20 december 2011 om tillämpningen av artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

Bidragsår – Med bidragsår avses det år som närmast följer på det kalenderår som en ansökan om apotekets bidrag avser.

FEUF – Konsoliderade versioner av fördraget om europeiska unionen och fördraget om europeiska unionens funktionssätt.

Förordningen – Regeringen utfärdade den 28 februari 2013 förordningen (2013:80) om bidrag till öppenvårdsapoteksservice av allmänt ekonomiskt intresse. Förordningen utgår från Kommissionens beslut om tillämpligheten av artikel 106.2 FEUF på statsstöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster.

Föreskriften – Förordningen kompletteras av TLV:s föreskrifter (2013:4) om bidrag till öppenvårdsapoteksservice av allmänt ekonomiskt intresse. Av föreskriften framgår bland annat hur statsbidragets storlek ska beräknas samt om verkställighet av förordningen. Föreskrifterna trädde i kraft den 1 oktober 2013.

Försäljningsintäkter – Med försäljningsintäkter avses inom ramen för TLV:s föreskrifter intäkter från försäljning av receptföreskrivna läkemedel för människor, exkluderande intäkter av dosdispenserade läkemedel eller intäkter från distansförsäljning.

Läkemedel – Med läkemedel avses samtliga icke dosdispenserade läkemedel för människor, som omfattas av öppenvårdsapotekets tillstånd och som har förskrivits på recept.

Rörelseresultat före av- och nedskrivningar – Totala intäkter minus totala kostnader före av- och nedskrivningar.

Stödordning – Samlingsnamn för både förordningen (2013:80) om bidrag till öppenvårdsapoteksservice av allmänt ekonomiskt intresse (förordningen) och TLVFS 2013:4 (föreskriften).

Tjänst av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI-tjänst) – Begreppet tjänst av allmän ekonomiskt intresse är ett EU-rättsligt begrepp (eng. Services of General Economic Interest). Tjänst som utförs i allmänhetens intresse på affärsmässiga grunder och som därför omfattas av särskilda skyldigheter från medlemsstaternas sida (artikel 106 i FEUF). I detta sammanhang är tjänsten som avses service på öppenvårdsapotek, vilket innebär tillhandahållande av läkemedel och läkemedelsrelaterade varor samt individuell och producentoberoende information och rådgivning om läkemedel, läkemedelsanvändning och egenvård till konsumenter i apotekets lokaler som håller öppet för konsument under i genomsnitt angivet villkor specificerat i 7 § förordningen (minst 14 eller 30 timmar per vecka, beroende på försäljningsintäkt).

Öppenvårdsapotek – Begreppet används synonymt med apotek, se definition ovan.

1 Inledning

Regeringen inrättade 2013 ett särskilt bidrag för öppenvårdsapoteksservice i glesbygd. Målet med bidraget är att upprätthålla god läkemedelsförsörjning i hela landet, det vill säga erbjuda öppenvårdsapoteksservice i regioner där de affärsmässiga förutsättningarna att driva apoteksverksamhet är begränsade.

De bestämmelser som reglerar statsstöd till apotek i glesbygd framgår av förordningen (2013:80) om apoteksstöd i glesbygd (förordningen) samt av Tandvårds- och läkemedelsförmånsverkets föreskrifter (TLVFS 2013:4) om bidrag till öppenvårdsapoteksservice av allmänt ekonomiskt intresse (föreskriften).¹

I den utvärdering av bidraget som TLV lämnade till regeringen i november 2015 bedömde myndigheten att bidraget är ändamålsenligt utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv. Analysen visar att stödet bidrar till att skapa ekonomiska förutsättningar för att driva apoteksverksamhet även på orter där kundunderlaget är begränsat.²

1.1 Regeringsuppdraget

Regeringen beslutade i mars 2017 att ge Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket (TLV) i uppdrag att se över om det finns ett behov av att justera myndighetens föreskrifter om bidrag till öppenvårdsapoteksservice av allmänt ekonomiskt intresse (TLVFS 2013:4).³

Översynen ska syfta till att säkerställa att föreskrifternas bestämmelser om maximalt möjligt bidrag är förenliga med EU-rättens regler kring statligt stöd för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

I uppdraget ingår inte att se över bidraget i övrigt eller regleringen i förordningen (2013:80) om bidrag till öppenvårdsapoteksservice av allmänt ekonomiskt intresse.

Vid framtagande av eventuella förslag till förändringar i föreskrifterna ska myndigheten sträva efter att begränsa konsekvenserna för ansökande apotek.

¹ Se Appendix – TLV:s föreskrifter (TLVFS 2013:4) om bidrag till öppenvårdsapoteksservice av allmänt ekonomiskt intresse

² TLV (2015b) Redovisning av uppdrag att följa upp och utvärdera statsbidrag till apotek i glesbygd (TLV dnr. 3781/2015), november 2015

³ Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket, S2017/01563/FS, 2017-03-09

2 Nuvarande bidrag till apotek i glesbygd

2.1 Mål och förutsättningar för bidrag

Målet med statsbidraget är att upprätthålla en god läkemedelsförsörjning i hela landet, vilket framgår av förordningen. Vidare framgår att den som är berättigad till ersättning ska anses ha fullgjort öppenvårdsapoteksservice av allmänt ekonomiskt intresse. Ansökan om bidrag lämnas in efter verksamhetsåret är avslutat, vilket innebär att bidrag betalas ut retroaktivt.

Det är tillståndshavaren som har rätt att ansöka om bidrag. En ansökan lämnas per apotek och ansökningarna prövas var för sig. Det innebär att bidraget är neutralt sett till ägar- och koncernförhållanden.

Ansökan om bidrag ska göras skriftligen och uppgifterna i ansökan lämnas på heder och samvete. Tillståndshavaren är skyldig att lämna de uppgifter och bilagor som efterfrågas för att ansökan ska prövas. Av 3 § förordningen framgår att det inte är möjligt att ansöka om bidrag för annan tid än då sökanden var tillståndshavare.

Regeringen har ställt upp ett antal kriterier som ett apotek måste uppfylla för att få bidrag för den period som ansökan avser:

- Avstånd till närmaste öppenvårdsapotek ska vara minst 20 kilometer.
- Försäljningsintäkter av receptförskrivna läkemedel ska uppgå till mellan en och tio miljoner kronor.
- Apoteket ska ha varit öppet i genomsnitt minst 30 timmar per vecka (om försäljningsintäkterna av receptförskrivna läkemedel understiger två miljoner kronor är kravet i genomsnitt 14 timmar per vecka).

Kriterierna för vilka apotek som kvalificerar för bidrag är utformade på objektiva och opåverkbara grunder. Kriterierna är kända på förhand och gäller för hela marknaden. Likaså bestäms storleken på bidraget utifrån faktorer som den sökande har små möjligheter att påverka eftersom bidragsnivån utgår från vad ett genomsnittligt apotek i samma storlek skulle behöva, och inte vad det sökande apoteket de facto behöver, för att nå ett rimligt resultat. Det innebär att apotek kan gå med förlust trots bidrag.⁴ Uppgifter om apotekets samtliga intäkter och kostnader används däremot för att justera bidragsnivån så att lönsamheten inte överstiger vad som anses vara rimligt.

Avståndet mellan sökande apotek och ett apoteksombud påverkar inte möjligheten att få bidrag. Det är endast avstånd till annat öppenvårdsapotek som är avgörande.

⁴ Se avsnitt 2.3, figur 3.

En allmän begränsning är att bidrag endast lämnas i mån av medel. Återbetalning och återkrav av felaktigt utbetalt eller för högt bidrag regleras i 18 § i förordningen.

2.2 Modell för att beräkna bidrag

TLV bemyndigas genom 21 § förordningen att meddela föreskrifter om hur statsbidraget ska beräknas. Enligt föreskriften följer att bidraget ska beräknas på öppenvårdsapotekets försäljningsintäkter för receptförskrivna läkemedel. Dessa uppgifter inhämtas från E-hälsomyndigheten.

De generella principer och den beräkningsmetod som används beskrivs närmare i det underlag som TLV skickade ut i samband med att föreskriften föreslogs.⁵ Den modell som används baseras på finansiella och andra uppgifter för 110 apotek i mindre orter och glesbygd, vilka omfattades av avtal där köparna förband sig att upprätthålla verksamheten i åtminstone tre år efter omregleringen.⁶

De uppgifter och resultatmått som ligger till grund för modellen är i stor utsträckning desamma som TLV följer och analyser inom ramen för TLV:s uppdrag att fastställa apotekens handelsmarginal. De uppföljningar som gjorts av lönsamheten på marknaden visar på att apotekens rörelsemarginal har förbättrats något sedan bidraget utformades.⁷ Samtidigt har den rörelsemarginal som bidraget till apotek i glesbygd beräknas utifrån varit oförändrad, vilket talar för att den rörelsemarginal som används i modellen inte är för hög i förhållande till vad en annan aktör skulle kräva för att för att tillhandahålla tjänsten.

Beräkningen av bidrag sker i två steg för varje apotek. I ett första steg beräknas ett ojusterat bidrag utifrån apotekets försäljningsintäkter av receptförskrivna läkemedel.⁸ Det ojusterade bidraget bestäms i förhållande till vad ett genomsnittligt apotek i samma storlek skulle behöva för att nå målnivån för lönsamhet, och inte vad just det apoteket behöver.

Det ojusterade bidraget beräknas enligt formeln 715 000 kronor minus 4,5 procent av försäljningsintäkterna på receptförskrivna läkemedel. Detta innebär att ett apotek vars försäljning av receptförskrivna läkemedel uppgår till en miljon kronor maximalt kan få 670 000 kronor, medan ett apotek vars försäljningsintäkter uppgår till tio miljoner kronor maximalt kan få 265 000 kronor i ojusterat bidrag.

⁵ TLV (2013), Remiss – Förslag till föreskrifter om bidrag till öppenvårdsapoteksservice av allmänt ekonomiskt intresse, dnr. 2095/2013, 2013-06-14

⁶ Regeringens proposition 2008/09:145 Omreglering av apoteksmarknaden, s. 209

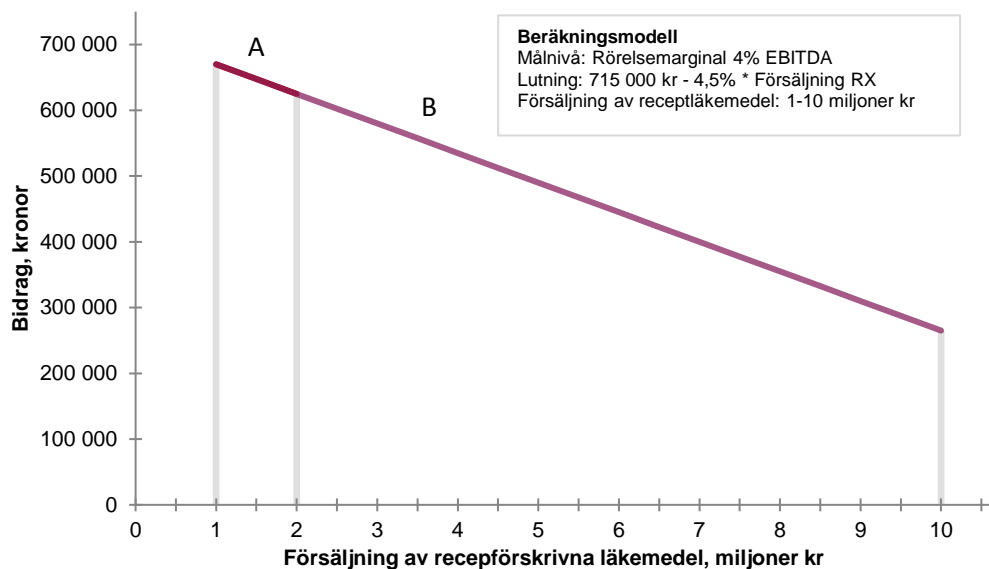
⁷ KPMG (2012), Projekt Avicenna 2012. Rapport till Socialdepartementet

TLV (2015) 2014/2015 års översyn av apotekens handelsmarginal – slutrapport (TLV dnr. 2066/2015), juni 2015

TLV (2016) 2016 års uppföljning av apoteksmarknadens utveckling (TLV dnr. 3457/2016), 30 november 2016, s. 42

⁸ Försäljningen av receptförskrivna läkemedel är den enskilt största försäljningsposten för apotek. Den står för drygt 75 procent av det totala försäljningsvärdet för de apotek som ingår i urvalet.

Figur 1. Beräkning av bidrag vid försäljning av receptförskrivna läkemedel



Not: A) Öppethållande minst 14 timmar per vecka, 1 - 2 miljoner kronor receptförskrivna läkemedel.

A+B) Öppethållande minst 30 timmar per vecka, 1 - 10 miljoner kronor receptförskrivna läkemedel

I ett andra steg beräknas rörelsemarginal före av- och nedskrivningar (EBITDA) inklusive det ojusterade bidraget för varje apotek. I syfte att eliminera risken för överkompensation görs beräkningen på uppgifter för hela verksamheten och inkluderar även annan försäljning än receptförskrivna läkemedel. Om apotekets rörelsemarginal överstiger fyra procent, justeras bidraget så att rörelsemarginalen, inklusive det justerade bidraget, är maximalt fyra procent. Modellen är således konstruerad på ett sådant sätt att bidraget ska vara tillräckligt stort för att uppnå rimlig lönsamhet men att apoteket inte ska kunna bli överkompenserat.

Dessutom gäller, enligt 10 § i bidragsförordningen, att bidragets storlek ska bestämmas i förhållande till hur många månader av kalenderåret det bedrivits försäljning av läkemedel till konsumenter i öppenvårdsapotekets lokaler.

2.3 Utfall och resultat

Bidrag har betalats ut för verksamhetsåren 2013 – 2016. Sammantaget har bidraget uppgått till mellan 8 och 10 miljoner kronor per år och utgått till mellan 29 och 36 apotek.

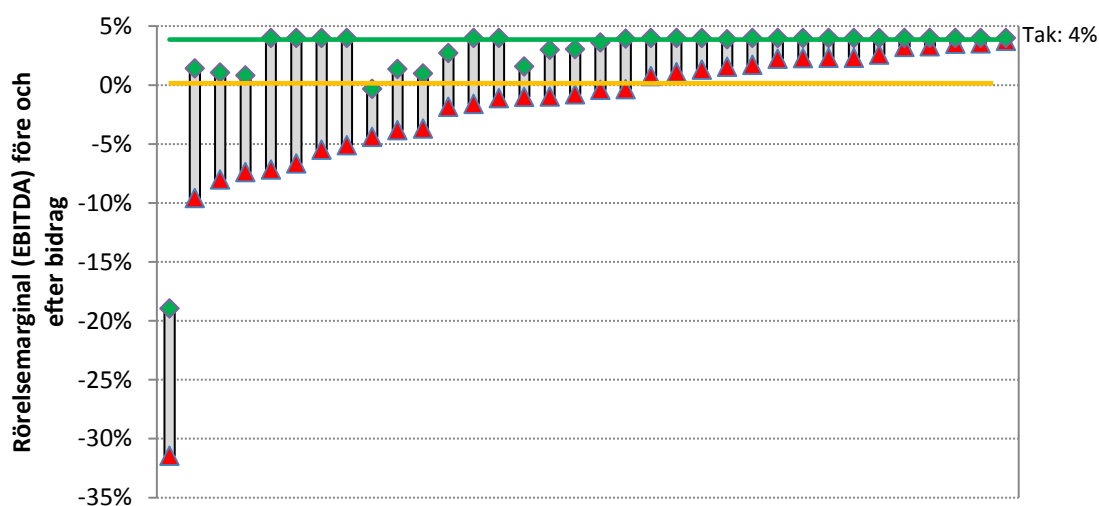
Figur 2. Antal apotek som beviljats bidrag och utbetalt belopp 2013 – 2016

	2013	2014	2015	2016
Rörelsemarginal under 4% inkl. bidrag	13	5	10	15
Rörelsemarginal lika med 4% inkl. bidrag	18	24	26	19
Antal apotek bifall	31	29	36	34
Beviljat belopp (tkr)	8 795	7 911	9 725	10 097
Snitt per apotek (tkr)	231	226	256	288

Det lägsta bidrag per apotek som utbetalades för verksamhetsåret 2016 uppgick till 15 000 kronor och det högsta till 553 000 kronor, vilket också är det högsta bidrag som utgått till ett enskilt apotek under de år som bidraget funnits.

Verksamhetsåret 2016 redovisade 19 av de 34 apotek som beviljades bidrag ett negativt resultat före bidrag. Efter bidrag redovisade 32 apotek positiva resultat och två apotek negativa resultat. För majoriteten av apoteken har bidraget justerats till godkänd nivå, motsvarande en rörelsemarginal på fyra procent.

Figur 3. Rörelsemarginal per apotek före och efter bidrag 2016



Not: Röd triangel = rörelsemarginal före bidrag, grå stapel = effekt av bidrag, grön romb = rörelsemarginal efter bidrag per apotek

3 TLV:s föreskrifter är förenliga med EU-rättens regler

3.1 EU-kommissionens beslut om tillämpligheten av artikel 106.2

Av artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt 2012/C 326/01 (FEUF) framgår att företag som anförtrotts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse eller som har karaktären av fiskala monopol ska vara underkastade reglerna i fördragen, särskilt konkurrensreglerna, i den mån tillämpningen av dessa regler inte rättsligt eller i praktiken hindrar att de särskilda uppgifter som tilldelats dem fullgörs. Utvecklingen av handeln får inte påverkas i en omfattning som strider mot unionens intresse.

Utgångspunkten för regleringen inom området för konkurrens och statsstöd är att marknaden som huvudregel på egen hand ska tillhandahålla tjänster till allmänheten. Vissa tjänster har emellertid en särskild vikt för samhället och medborgarna, och det är inte alltid marknaden på egen hand förmår att tillhandahålla dessa tjänster till de villkor som samhället kräver. Av detta skäl motiveras – och accepteras under vissa villkor – intervention på marknaden från det allmänna.

I konkurrenshänseende kan en intervention leda till störningar på marknaden och statsstödsreglerna syftar därför till att säkerställa att kompensationen som utgår är nödvändig och proportionerlig i förhållande till målsättningen med tjänsterna. Ett särskilt fokus ligger i detta hänseende på att undvika snedvridning av konkurrensen samt handeln mellan medlemsstater inom EU.

Av kommissionens beslut 2012/21/EU⁹ (beslutet) framgår hur artikel 106.2 i FEUF ska tillämpas. Kommissionen har antagit beslutet med beaktande av FEUF och ett antal skäl i beslutet som för denna fråga är relevanta att redogöra för nämligen (15), (16), (17), (18) och (21).

3.1.1 Metod för att fastställa bidragets storlek

Av skäl (15) i beslutet framgår att för att undvika oskälig snedvridning av konkurrensen bör ersättningen inte överstiga vad som är nödvändigt för att täcka företagets nettokostnader för att tillhandahålla tjänsten, inbegripet en rimlig vinst.

⁹ Kommissionens beslut av den 20 december 2011 om tillämpningen av artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

Detta är således en central utgångspunkt vid utformning av modell för att beräkna statsstöd.

Den tjänst som är av särskilt intresse kan ha olika karaktär. Tjänsten kan antingen utgöra ett komplement till en annan verksamhet, exempelvis där en livsmedelsaffär är ombud för annan handel och/eller tjänster, eller utgöra själva kärnverksamheten som i fallet med apoteksservice i glesbygd. Distinktionen får betydelse för vilka ekonomiska begrepp som är tillämplbara även om definitionerna är identiska. Eftersom apoteksservice i glesbygd avser en enhetlig kärnverksamhet och inte ett komplement till annan affärsverksamhet, används begreppet ”nettokostnad” synonymt med ”rörelseresultat”, här definierat som rörelseresultat före av- och nedskrivningar.

Nettokostnaden (eller verksamhetens rörelseresultat) beräknas, enligt artikel 5 punkt 2 i beslutet, som skillnaden mellan alla intäkter och kostnader för tjänsten, eller som skillnaden mellan 1) nettokostnaden för tjänsteleverantören för att fullgöra skyldigheten och 2) nettokostnaden eller vinsten för samma tjänsteleverantör utan denna skyldighet.

TLV bedömer att möjligheten för att en tillståndshavare ska få ett högre bidrag än vad som krävs för att bedriva apotekets verksamhet är hanterad i modellen och att risken för att konkurrensen på marknaden skulle snedvridas därmed är begränsad. Detta genom att rörelseresultat och -marginal för varje apotek beräknas på samtliga intäkter och kostnader före av- och nedskrivningar, vilket innebär att det inte är möjligt att föra över kostnader mellan olika delverksamheter eller varusegment i syfte att påverka utfallet. Bedömningen bygger också på att bidragsnivån baseras på de resultat som andra jämförbara apotek, som inte är aktuella för bidrag, redovisar. Därutöver finns ett begränsningstak för lönsamhet som gör att ett bidragsberättigat apotek som högst kan nå en rörelsemarginal motsvarande den rörelsemarginal som ett genomsnittligt apotek som inte är berättigad till bidrag når.

3.1.2 Överkompensation och återbetalning

Av skäl (16) i beslutet framgår att ersättning utöver vad som är nödvändigt för att täcka det berörda företagets nettokostnader för att tillhandahålla tjänsten, är inte nödvändig för att tillhandahålla tjänsten av allmänt ekonomiskt intresse och utgör därför oförenligt statligt stöd som bör betalas tillbaka till staten.

Vidare framgår att ersättning som ges för att tillhandahålla en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse, men som det berörda företaget i praktiken använder för verksamhet på en annan marknad för andra ändamål än vad som fastställts i den officiella handlingen, är inte nödvändig för att tillhandahålla tjänsten av allmänt ekonomiskt intresse och kan följaktligen också utgöra oförenligt statligt stöd som bör återbetalas.

Av artikel 6 i beslutet framgår att medlemsstaterna måste tillse att den beviljade ersättningen uppfyller kraven i beslutet och att bidragsmottagaren inte emottar

någon överkompensation utöver det belopp som fastställs i enlighet med artikel 5 i beslutet. Eventuell överkompensation ska återbetalas av berört företag.

TLV bedömer att eftersom bidraget, som utgångspunkt, inte ska subventionera annan verksamhet (16) ska således samtliga intäkter och kostnader som influtit i samband med tjänsten beaktas vid beräkningen.

Om tjänsten skulle definieras snävare än i dag och till exempel endast omfatta försäljning av receptförskrivna läkemedel, det vill säga exkludera försäljning av övriga varugrupper (framför allt receptfria läkemedel och handelsvaror), skulle 19 av 34 apotek få ett högre bidrag och en rörelsemarginal över fyra procent. Det förklaras av att övriga varugrupper har högre marginaler än receptförskrivna läkemedel. Om hänsyn inte tas till dessa skillnader i vinstmarginal skulle det resultera i att apotek blir överkompenserade och innebära en risk för att konkurrensen på marknaden snedvrids.

3.1.3 Intäkter och kostnader från tjänsten

Av skäl (17) i beslutet framgår att för att undvika en oskälig snedvridning av konkurrensen bör alla intäkter som influtit i samband med tjänsten av allmänt ekonomiskt intresse, det vill säga alla intäkter som det företag som tillhandahåller tjänsten inte skulle ha fått om det inte anförtrots att tillhandahålla den, beaktas vid beräkningen av ersättningen.

Om företaget i fråga har särskilda eller exklusiva rättigheter som är kopplade till annan verksamhet än den tjänst av allmänt ekonomiskt intresse för vilken stödet beviljas, och sådan verksamhet genererar vinster som går utöver den rimliga vinsten eller omfattas av andra förmåner som beviljats av staten, bör dessa inkluderas i företagets intäkter, oberoende av hur de klassificeras för tillämpningen av artikel 107 i fördraget.

Vidare framgår av artikel 5, punkt 3 i beslutet att de kostnader som ska beaktas ska omfatta alla kostnader för tillhandahållandet av tjänsten och ska beräknas enligt följande redovisningsprinciper:

- a) Om det berörda företagets verksamhet begränsar sig till tjänsten av allmänt ekonomiskt intresse kan alla företagets kostnader beaktas.
- b) Om företaget också bedriver verksamhet som faller utanför tjänsten av allmänt ekonomiskt intresse, ska endast de kostnader som har ett samband med den tjänsten beaktas.
- c) Kostnaderna för tjänsten av allmänt ekonomiskt intresse kan omfatta alla direkta kostnader för tillhandahållandet av tjänsten av allmänt ekonomiskt intresse samt ett lämpligt bidrag till kostnader som är gemensamma för tjänsten av allmänt ekonomiskt intresse och annan verksamhet.
- d) Kostnader för investeringar, framför allt i infrastruktur, kan beaktas om de är nödvändiga för att tillhandahålla tjänsten av allmänt ekonomiskt intresse.

TLV bedömer att bidraget inte subventionerar annan verksamhet genom att samtliga intäkter och kostnader som uppstår i samband med tjänsten beaktas vid beräkning av bidrag (17). Genom att ta hänsyn till hela verksamheten och inkludera övriga varugrupper, som har en högre marginal, blir bidraget till apotek lägre jämfört med ett scenario där dessa skulle exkluderas. Motivet för att inkludera övriga varugrupper är att tjänsten att bedriva apoteksservice omfattar hela verksamheten.

3.1.4 Rimlig vinst

Enligt skäl (18) i beslutet framgår att den rimliga vinsten bör fastställas som en kapitalavkastning där hänsyn tas till graden av risk eller frånvaron av risk. Avkastningen på eget kapital bör definieras som internränta som företaget får från sitt investerade kapital över perioden för tillhandahållande av tjänsten.

Vidare framgår av artikel 5 punkt 5 i beslutet att med kapitalavkastning avses vad som skulle krävas av ett typiskt företag som överväger om det ska tillhandahålla tjänsten av allmänt ekonomiskt intresse under hela den period som den officiella handlingen om tilldelning gäller. En rimlig vinst innebär således den vinst som ett typiskt företag skulle kräva för att driva ett öppenvårdsapotek på samma ort. Allt bidrag som medför att vinsten överstiger denna rimliga vinst och som ändå betalats ut måste återkrävas från första kronan.

Av skäl (21) i beslutet framgår bland annat att om det på grund av särskilda omständigheter inte är lämpligt att använda kapitalavkastningen bör medlemsstaterna kunna förlita sig på andra vinstnivåindikatorer.

Mot bakgrund av att de apotek som är verksamma i glesbygd var fördelade inom de kluster (12 – 199 apoteket per kluster) som såldes i samband med omregleringen, och budgivningen avsåg hela kluster och inte enskilda apotek, är det inte lämpligt att i efterhand tillämpa kapitalavkastning för ett enskilt apotek som ett mått för att beräkna rimlig vinst baserat på finansiella uppgifter för moderbolagen. Det ger utrymme för en i efterhand godtycklig fördelning av investerat kapital mellan de apotek som ingick i respektive kluster i och med att glesbygdsbidraget infördes flera år efter staten sålde dessa till privata aktörer.

TLV bedömer därför, med stöd av vad som anges i skäl (21), att det föreligger särskilda omständigheter att beräkna rimlig vinst utifrån andra vinstindikatorer än kapitalavkastning.

För att beräkna och bedöma vad som utgör rimlig vinst har TLV i stället utgått från finansiella uppgifter som redovisats för 110 apotek i mindre orter och glesbygd för att fastställa vilken rörelsemarginal som anses vara rimlig. Dessa används för att bedöma vilken avkastning en annan aktör skulle kräva för att tillhandahålla tjänsten.

Utvecklingen av lönsamheten på apoteksmarknaden, sedan bidraget infördes, gör att TLV bedömer att det inte finns anledning att justera antagandet om rimlig vinst.

4 Samlad bedömning

För att bidraget ska kunna utgöra ett förenligt statsbidrag krävs det att ersättningen inte överstiger vad som krävs för att täcka nettokostnaden för att fullgöra skyldigheterna i samband med tillhandahållandet av allmänna tjänster, inklusive en rimlig vinst (artikel 5). Det är medlemsstaternas ansvar att se till att det beviljade bidraget uppfyller kraven i artikel 5 och att företaget således inte beviljas bidrag utöver det belopp som fastställs i artikel 5 (artikel 6). Medlemsstaterna måste således ha bestämmelser så att det inte blir fråga om överkompensation.

Så som den modell som TLV enligt föreskriften tillämpar för att beräkna maximalt möjligt bidrag är konstruerad så ska inte bidraget till ett apotek kunna bli högre än att det täcker nettokostnaden för att tillhandahålla tjänsten, inklusive rimlig vinst. Med nettokostnad avses apotekets samtliga intäkter och kostnader. För att bestämma rimlig vinst används den resultatnivå som apotek i mindre orter och glesbygd, men som inte uppfyller samtliga krav för att få bidrag, redovisar i genomsnitt. För att inget apotek ska överkompenseras finns därtill ett så kallat begränsningstak som innebär att bidraget alltid reduceras till godkänd nivå. Detta innebär att bidraget inte ska kunna överstiga ersättningen för nettokostnad inklusive rimlig vinst i enlighet med EU-rättens bestämmelser.

TLV bedömer att föreskriften säkerställer att maximalt möjligt bidrag inte innebär att ersättningen överstiger vad som är tillåtet för att överensstämja med EU-rättens regler kring statligt stöd för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Utifrån detta bedömer TLV att föreskrifterna inte behöver justeras.

Referenser

EU-kommissionen (2012) Meddelande från kommissionen om tillämpningen av Europeiska unionens regler om statligt stöd på ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, EUT C 8, 11.1.2012, www.notisum.se/rnp/eu/fakta/..%5Ctag%5C512B!678.htm

EU-kommissionen (2012b) Konsoliderade versioner av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=SV>

KPMG (2012) Projekt Avicenna 2012. Rapport till Socialdepartementet

Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket, S2017/03604/FS, 2017-06-15 www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?RBID=18436

Regeringens proposition 2008/09:145 Omreglering av apoteksmarknaden, 19 februari 2009 www.regeringen.se/49bbdb/contentassets/10ce560cfd9f45b7af51a8a62c48a4b8/omreglering-av-apoteksmarknaden-hela-dokumentet-prop.-200809145

TLV (2013) Remiss av förslag till föreskrifter om bidrag till öppenvårds- apoteksservice av allmänt ekonomiskt intresse, dnr. 2095/2013, 2013-06-14 www.tlv.se/Upload/Remisser/45_2013/130614_remiss_bidrag_apotek.pdf

TLV (2015) 2014/2015 års översyn av apotekens handelsmarginal – slutrapport (TLV dnr. 2066/2015), juni 2015 www.tlv.se/Upload/Apotek/Oversyn_apotekens_handel_marginal_del_5_slutrapport.pdf

TLV (2015b) Redovisning av uppdrag att följa upp och utvärdera statsbidrag till apotek i glesbygd (TLV dnr. 3781/2015), november 2015 www.tlv.se/Upload/Ovrigt/Rapport_statsbidrag_apotek_i_glesbygd.pdf

TLV (2016) 2016 års uppföljning av apoteksmarknadens utveckling (TLV dnr. 3457/2016), 30 november 2016 www.tlv.se/tlv/Rapporter/2016-ars-uppfoljning-av-apoteksmarknadens-utveckling/

TLV (2017) Glesbygdsbidrag www.tlv.se/apotek/glesbygdsbidrag/

Appendix

TLV:s föreskrifter (TLVFS 2013:4) om bidrag till öppenvårdsapoteksservice av allmänt ekonomiskt intresse

Av föreskriften framgår enligt 4 § att beräkning av bidragets storlek ska beräknas på öppenvårdsapoteks försäljningsintäkter. Enligt 5 § i föreskriften framgår att öppenvårdsapotek, som uppfyller kraven i 4 § förordningen (2013:80) om bidrag till öppenvårdsapoteksservice av allmänt ekonomiskt intresse, får ett schablonmässigt bidrag med 715 000 kronor, med avdrag för 4,5 procent av försäljningsintäkten. Bidraget avrundas nedåt till närmaste krontal. Enligt 6 § får bidraget enligt 5 § inte medföra att kvoten mellan rörelseresultat före av- och nerskrivningar, inklusive bidrag, och totala intäkter för kvalifikationsåret överstiger fyra procent. Om den beräknade kvoten överstiger denna begränsning, reduceras bidraget till godkänd nivå. Av 7 § framgår att bidraget enligt 5 § minskar med en tolfedel per kalendermånad som öppenvårdsapoteket inte har öppet för försäljning av läkemedel till konsumenter i sina lokaler under kvalifikationsåret och om det sammanlagda beräknade bidraget för berättigade öppenvårdsapotek överstiger avsatta medel görs samma procentuella avdrag på alla bidragsberättigades bidrag enligt 8 §.