

Föstudaginn 24. júní kl. 13:30

32. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 22/1994

**Beiðni Tannlæknafélags Íslands um undanþágu
frá banni við notkun á leiðbeinandi gjaldskrá.**

I.

Erindi Tannlæknafélags Íslands

Erindi hefur borist frá Tannlæknafélagi Íslands, dags. 23. mars 1993, þar sem óskað er eftir undanþágu frá banni við notkun á leiðbeinandi gjaldskrá. Félagið óskar þess að tannlæknar fái, vegna sjúklinga sem ekki eru tryggðir samkvæmt almannatryggingalögum, að taka mið af gjaldskrá þeirri sem félagið og Tryggingastofnun ríkisins semja um sín á milli fyrir tannlækningar veittar sjúklingum, sem tryggðir eru samkvæmt almannatryggingalögum.

Í 44. gr. almannatryggingalaga nr. 67/1971 er kveðið á um hverjir fá að njóta sjúkratrygginga vegna tannlæknaþjónustu og í hve miklum mæli.

Tannlæknafélagið vitnar í ofangreinda gjaldskrá sem félagið og Trygginga-stofnun semja um og segir að hún verði óhjákvæmilega leiðbeiningargjaldskrá fyrir samskonar tannlæknaþjónustu sem veitt er öðrum en þeim sem tryggðir eru samkvæmt 44. gr. almannatryggingalaganna.

Félagið bendir á að leiðbeinandi gjaldskrá gefi sjúklingum hugmynd um kostnað við þjónustu og feli í sér vissa vernd fyrir sjúklinga. Einnig geti sá sem innir þjónustuna af hendi farið nær um hvað telst hæfileg gjaldtaka fyrir þjónustuna.

Í erindi sínu segir Tannlæknafélagið ennfremur að gjaldskrá eins og sú sem samið er um milli Tryggingastofnunar ríkisins og Tannlæknafélags Íslands sé í eðli sínu í ósamræmi við markmið samkeppnislaganna eins og þau koma fram í 1 gr. þeirra, þar sem stór hluti tannlæknaþjónustu er reyrður "í viðjar miðstýringar og samræmdirar

gjaldtöku". Réttlættinguna fyrir leiðbeinandi gjaldskrá telur Tannlæknafélagið vera sérstakar aðstæður sem varði almannaheill.

Með bréfi dags. 23. mars 1994 vakti Tannlæknafélag Íslands athygli á háum kostnaðarhluta gjaldskrárinnar og taldi að í honum fælist sérstaða Tannlæknafélags Íslands í gjaldskrármálum. Félaginu væri mikilvægt að geta komið upplýsingum til félagsmanna um kostnaðarhluta gjaldskrárliða þótt launahlutinn geti verið mismunandi. Þetta mundi gera félagsmönnum TFÍ kleift að verðleggja vinnu sína þannig að þeir væru ekki að selja hana óafvitandi undir kostnaðarverði.

Samkeppnisráð hefur kynnt sér röksemdir TFÍ og önnur gögn sem lögð hafa verið fram vegna málsins.

II.

Umsagnir ýmissa aðila.

Eftirtöldum aðilum var sent erindi Tannlæknafélagsins, dags. 23. mars 1993, til umsagnar: Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu, Neytendasamtökunum og Tryggingastofnun ríkisins.

Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið telur enga ástæðu til þess að veita Tannlæknafélagi Íslands undanþágu frá bannákvæðum 4. kafla samkeppnislaga nr. 8/1993, vegna sjúklunga sem greiða þjónustu sína sjálfir.

Ráðuneytið gerir hins vegar ráð fyrir að áfram verði heimilt að gera samninga við Tannlæknafélag Íslands um greiðsluþátttöku Tryggingarstofnunar ríkisins vegna tannlækninga barna og lífeyrisþega.

Neytendasamtökin eru andvíg því að Tannlæknafélagi Íslands verði veitt undanþága frá banni við notkun á leiðbeinandi gjaldskrá. Samtökin telja að slík gjaldskrá muni hindra eðlilega samkeppni innan greinarinnar. Ennfremur telja samtökin að samkeppni muni leiða til þess að verð á þjónustu tannlækna muni lækka.

Stjórn Neytendasamtakanna er sammála eftirfarandi sjónarmiði sem fram kemur í bréfi, dags. 5. júlí 1991, frá Tryggingastofnun ríkisins til samtakanna. *"Það skal ítrekað að gjaldskrá þeirri, sem um er samið milli TR og TFÍ er ekki ætlað að gilda um tannlækningar almennt. Er því brýnt að hvetja sjúklunga sem þurfa að leita meiriháttar tannlækninga, að semja fyrirfram um verð þeirra."*

Tryggingastofnun ríkisins segir í umsögn sinni að sú gjaldskrá sem stofnunin vinnur eftir falli undir c. lið 16. gr. samkeppnislaga. Stofnunin telur að engin rökbundin tengsl séu á milli umsaminnar gjaldskrár vegna sjúklinga sem tryggðir eru samkvæmt 44. gr. almannatryggingalaganna og leiðbeinandi gjaldskrár sem Tannlæknafélag Íslands fer fram á að nota fyrir aðra sjúklinga.

III.

Skilyrði undanþágu

Í 16. gr. samkeppnislaga nr.8/1993 er kveðið á um að Samkeppnisráð geti veitt undanþágu frá bannákvæðum 10., 11. og 12. gr. laganna. Skilyrði slíkrar undanþágu eru að:

- a. samkeppni aukist á þeim markaði sem um ræðir.
- b. vænta megi að jákvæð áhrif samkeppnishamla vegi þyngra en ókostir þeirra við þær aðstæður sem um er að ræða.
- c. sérstakar ástæður séu fyrir hendi er varða almannaheill.

Í greinargerð með frumvarpinu, sem síðar varð að samkeppnislögum, er sagt um 16. gr. þess að skilyrðin sem sett eru fyrir því að veita megi undanþágu séu skýrari en í þeim lögum sem áður giltu. *"Að meginstefnu verður undanþága því aðeins veitt með stoð í þessari grein að það geti betur stuðlað að tilgangi og markmiði frumvarpsins. Eða eins og í a.-lið segir..... samkeppni aukist á þeim markaði sem um ræðir og í b.-lið vænta megi að jákvæð áhrif samkeppnishamla vegi þyngra en ókostir þeirra*

Um heimildina til að veita undanþágu á grundvelli c.-liðar er það að segja að þetta er almenn heimild sem er sama efnis og c.-liður 24. gr. gildandi laga. Ákvæðið er almennt orðað og er ógerlegt að segja við hvers konar aðstæður því kunnir helst að verða beitt. Hitt er ljóst að eftir því sem bönn við samkeppnishömlum verða víðtækari því þrengri verða skilyrðin til að beita undanþáguákvæðum á borð við þau sem er að finna í þessari grein frumvarpsins."

Í meðförum Alþingis bættist 2. mgr. við 16. gr. samkeppnislagafrumvarpsins og þrengdi hún í raun svigrúm samkeppnisráðs til að veita undanþágu frá bannákvæðum laganna, en 2. mgr. 16. gr. er svohljóðandi:

"Undanþágur samkvæmt þessari grein mega ekki hamla samkeppni meira en nauðsynlegt er og geta þær bæði verið ótímabundnar eða veittar tímabundið. Hægt er að setja skilyrði fyrir undanþágu."

Áður er vikið að þeim skilyrðum sem sett eru í 16. gr. samkeppnislaga fyrir undanþágu frá bannákvæðum laganna. Ekki verður séð að erindi TFÍ uppfylli þau skilyrði sem tilgreind eru í lagatextanum og enn síður þegar hliðsjón er höfð af greinargerðinni með frumvarpinu að lögunum.

Með vísan til einstakra stafliða í 16. gr. samkeppnislaga er bent á eftirfarandi:

- a. Samningar Tryggingarstofnunar ríkisins og Tannlæknafélags Íslands eru samkeppnishindrandi, þar eð þeir ákvarða verðtaxta fyrir störf tannlækna fyrir ákveðna hópa sjúklunga og ætla má að taxtarnir geti orðið leiðbeinandi fyrir önnur störf tannlækna. Samningarnir eru hins vegar gerðir á grundvelli 44. gr. almannatryggingalaga. Þar sem samkeppnislög raska ekki með beinum hætti ákvörðunum sem byggja á ákvæðum annarra laga, þó að þær leiði til samkeppnishindrana, verður ekki gerð athugasemd við samninga Tannlæknafélags Íslands og Tryggingastofnunar ríkisins. Undanþága fyrir almenna gjaldskrá Tannlæknafélagsins getur ekki aukið samkeppni tannlækna þar sem með því að gefa út leiðbeinandi verðskrá fyrir almennar tannlækningar eru nánast brostnar allar forsendur fyrir verðsamkeppni tannlækna.
- b. Ekki er sýnt fram á í erindi Tannlæknafélagsins að áhrif samkeppnishamla með sameiginlegri taxaútgáfu séu jákvæð. Ætla verður að hver og einn tannlæknir eigi að vera í stakk búinn til að gefa út eigin taxa. Viðskiptavinir ættu sjálfir að geta gert verðsamanburð ef taxtar hvers tannlæknis liggja frammi.
- c. Ekki er unnt að færa fyrir því rök að undanþága fyrir gjaldskrá Tannlæknafélagsins varði almannaheill. Löggjafarvaldið hefur tryggt endurgreiðslur til þeirra sjúklunga sem talið er að þurfi þess við og Tryggingastofnun gert samninga við Tannlæknafélagið vegna þeirra.

Í umsögnum hagsmunaaðila sem leitað var til kemur fram það sjónarmið að samkeppnisráð eigi að hafna beiðni Tannlæknafélagsins um undanþágu fyrir útgáfu á sameiginlegri gjaldskrá.

Hvað snertir þann lið í rökum Tannlæknafélags Íslands að leiðbeiningar þær sem felast í hinni sameiginlegu gjaldskrá séu vernd fyrir kaupendur þjónustunnar skal bent á röksemdir sem koma fram í umfjöllun samkeppnisráðs um undanþágubeiðni Lögmannafélags Íslands til taxaútgáfu en ráðið hafnaði þeirri beiðni. Í umfjöllun samkeppnisráðs var á það bent að hagsmunafélag þess sem selur þjónustu væri ekki bær aðili til að gefa út gjaldskrá til verndar kaupendum sömu þjónustu. Þar kom fram það sjónarmið, og það á einnig við um útgáfu sameiginlegar gjaldskrár TFÍ, að sé þörf á leiðbeiningum um verðlagningu fyrir kaupendur þjónustu þá sé eðlilegra að útgáfa þeirra sé í höndum annarra, hugsanlega t.d. löggjafans.

Hvað varðar þá röksemd TFÍ að hár kostnaðarhluti gjaldskrárinnar veiti félaginu sérstöðu í gjaldskrármálum verður að telja eins og áður segir að hver og einn tannlæknir eigi að vera í stakk búinn að verðleggja þjónustu sína, þ.m.t. kostnaðarhluta hennar.

IV.

Ákvörðunarorð:

"Þegar fyrirtæki eða samtök þeirra óska eftir undanþágu frá þeim ákvæðum samkeppnislaga sem fela í sér bann við tilteknum samkeppnishindrunum þurfa þau með óyggjandi hætti að sýna fram á að undanþága þeim til handa sé í samræmi við þau undanþáguskilyrði sem samkeppnislög setja. Almenn lögskýringarsjónarmið leiða til þess að túlka beri þröngt ákvæði um heimildir til að veita undanþágu frá bannákvæðum í lögum.

Samkeppnisráð telur ekki að Tannlæknafélag Íslands hafi sýnt fram á í þeim gögnum sem félagið hefur afhent að erindi þess um undanþágu uppfylli skilyrði 16. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 sem sett eru fyrir undanþágu frá bannákvæðum 10., 11. og 12. gr. laganna. Ekki hefur verið sýnt fram á að hún sé nauðsynleg til að vernda neytendur, lækka verð eða auka gæði þeirrar þjónustu sem um er að ræða. Ekki verður því séð að betur verði stuðlað að tilgangi og markmiði laganna með því að veita undanþágu. Hins vegar telur samkeppnisráð að undanþága til útgáfu gjaldskrár geti dregið úr möguleikum á samkeppni milli tannlækna. Þeir hagsmunaaðilar sem tóku efnislega afstöðu til erindis Tannlæknafélags Íslands um undanþágu til útgáfu gjaldskrár, mæltu með því að erindinu yrði hafnað.

Með vísan til þess sem að framan greinir og þess sem fram kemur í gögnum málsins hafnar samkeppnisráð beiðni Tannlæknafélags Íslands um undanþágu frá 10. gr. samkeppnislaga".