

Þriðjudaginn 20. september 1994 kl. 13:30

37. fundur Samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 32/1994.

Erindi Sambands íslenskra tannsmíðaverkstæða um undanþágu frá banni við útgáfu á viðmiðunargjaldskrá

I.

Erindi Sambands íslenskra tannsmíðaverkstæða.

Í erindi dagsettu 29. september 1993 sækir Samband íslenskra tannsmíða-verkstæða, fyrir hönd aðildarfyrirtækja sinna, um undanþágu frá bannákvæðum 10 gr. samkeppnislaga til að gefa út viðmiðunargjaldskrá.

Tannsmíðaverkstæði hafa um árabíl gefið út viðmiðunargjaldskrá sem tekið hefur breytingum samhliða breytingum á þeirri gjaldskrá sem í gildi er hjá tannlæknum vegna samnings milli Tannlæknafélags Íslands og Trygginga-stofnunar ríkisins.

II.

Röksemdir með beiðni um undanþágu.

Samband íslenskra tannsmíðaverkstæða segir í erindi sínu að mjög nán samvinna sé á milli tannlækna og tannsmíðaverkstæða þar sem "*tannlæknar leita til tannsmíðaverkstæða með smíði á framleiðsluvörum verkstæðanna*". Viðskiptin fara um hendur tannlækna og samningssamband milli tannsmíða-verkstæða og sjúklinga myndast yfirleitt ekki.

Í erindi sambandsins segir að samningur um gjaldtöku sé ekki á milli Sambands íslenskra tannsmíðaverkstæða og Tryggingastofnunar ríkisins. Aftur á móti tekur gjaldskrá tannlækna sem í gildi er samkvæmt samningi milli Tryggingarstofnunar og Tannlæknafélagsins til framleiðsluvara tannsmíða-verkstæða. Samband íslenskra tannsmíðaverkstæða telur óhjákvæmilegt að gjaldtaka tannsmíðaverkstæða taki mið af fyrrnefndri gjaldskrá þar sem verulegur hluti sjúklinga á rétt samkvæmt almannatryggingalögum á endurgreiðslu frá Tryggingastofnun ríkisins vegna framleiðsluvöru tannsmíðaverkstæða.

Samband íslenskra tannsmíðaverkstæða telur að 1. mgr. c.-liðar 16. gr. samkeppnislaga eigi við um umsókn sambandsins þar sem greitt er að stórum hluta fyrir þessa þjónustu af almannafé.

III.

Umsagnir hagsmunaaðila.

Leitað var álits eftirtalinna aðila á erindi Sambands íslenskra tannsmíða-verkstæða: Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, Tryggingastofnunar ríkisins og Neytendasamtakanna

Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið telur ráðuneytið ekki vera réttan aðila til að gefa umsögn um erindi Sambands íslenskra tannsmíðaverkstæða þar sem tannsmíði er löggild iðngrein og tannsmiðir teljast þar með ekki til heilbrigðis-stétta.

Í umsögn Tryggingastofnunar ríkisins kemur fram að stofnunin hefur "*ekki gert samning við Samband íslenskra tannsmíðaverkstæða og hefur engin afskipti af gjaldskrá þeirra*". Aftur á móti tekur stofnunin þátt í kostnaði vegna tannsmíði samkvæmt 37. gr. laga um almannatryggingar. Unnið er samkvæmt samningi Tryggingarstofnunar og Tannlæknafélags Íslands og ekki skiptir máli hvort tannlæknir hafi unnið verkið sjálfur eða fengið aðstoð tannsmíðs. Sérstakar reglur gilda um greiðslur og töluverður fjöldi sjúklinga, sem annars á rétt samkvæmt 37. gr. ofangreindra laga, á ekki rétt á endurgreiðslu frá almannatryggingum á framleiðsluvörum tannsmíðaverkstæða.

Tryggingastofnun ríkisins telur að þau skilyrði fyrir undanþágu sem fram koma í 16. gr. laga nr. 8/1993 séu ekki fyrir hendi hvað varðar erindi Sambands íslenskra tannsmíðaverkstæða.

Í umsögn Neytendasamtakanna kemur fram að samtökin "*eru andvíg því að undanþága verði veitt frá banni við útgáfu á leiðbeinandi gjaldskrá Sambands íslenskra tannsmíðaverkstæða. Gjaldskrá sem þessi mun hindra eðlilega samkeppni innan greinarinnar. Neytendasamtökin telja að slík samkeppni leiði til þess að verð á þjónustu tannsmíða verði sem hagstæðast*". Neytendasamtökin leggja áherslu á eftirfarandi atriði ef beiðni Sambands íslenskra tannsmíðaverkstæða verður synjað:

- "1. Neytendasamtökin munu benda fólki á nauðsyn þess að fá tilboð vegna þessarar þjónustu.
2. Mikilvægt er að þar sem þessi þjónusta er í boði, liggi frammi verðskrá á áberandi stað.
3. Neytendasamtökin minna á 34. gr. samkeppnislaga um upplýsinga-skyldu Samkeppnisstofnunar."

IV.

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 samkeppnishamlna 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 ógerlegt er að segja við hvers konar aðstæður því kunni 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 Sambands íslenskra tannsmíðaverkstæða uppfylli þau skilyrði sem tilgreind eru í lagatextanum og enn síður þegar hliðsjón er höfð af greinargerðinni með frumvarpinu að lögum.

Rök Sambands íslenskra tannsmíðaverkstæða eru:

- tannsmíðaverkstæði hafa um áraraðir gefið út viðmiðunargjaldskrá,
- öll viðskipti tannsmíðaverkstæða fara um hendur tannlækna,
- framleiðsluvörur tannsmíðaverkstæða falla undir almannatryggingalög,
- óhjákvæmilegt er að tannsmíðaverkstæði taki mið af gjaldskrá Tryggingastofnunar ríkisins og Tannlæknafélags Íslands,
- telja að sjónarmið er varði almannaheill sé fyrir hendi þar sem hið opinbera hefur afskipti af gjalddöku á framleiðsluvörum tannsmíða.

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

- a. Undanþága fyrir viðmiðunargjaldskrá Sambands íslenskra tannsmíðaverkstæða getur ekki aukið verðsamkeppni milli tannsmíða.
- b. Ekki er sýnt fram á í erindi Sambands íslenskra tannsmíðaverkstæða að áhrif samkeppnishamla með sameiginlegri taxaútgáfu séu jákvæð. Ætla verður að hvert og eitt tannsmíðaverkstæði eigi að vera í stakk búið til að gefa út eigin taxa. Viðskiptavinir, í þessu tilfelli tannlæknar, ættu sjálfir að geta gert verðsamanburð ef taxtar hvers og eins tannsmíðaverkstæðis liggja frammi.
- c. Ekki er unnt að færa fyrir því rök að undanþága fyrir viðmiðunargjaldskrá Sambands íslenskra tannsmíðaverkstæða varði almannaheill. Löggjafarvaldið hefur tryggt endurgreiðslur til þeirra sjúklinga sem talið er að þurfi þess við og Tryggingastofnun ríkisins gert samninga við Tannlæknafélag Íslands vegna þeirra.

Í umsögn hagsmunaaðila sem tóku efnislega afstöðu kemur fram það sjónarmið að Samkeppnisráð eigi að hafna beiði Sambands íslenskra tannsmíðaverkstæða um undanþágu fyrir útgáfu á viðmiðunargjaldskrá.

Í umfjöllun Samkeppnisráðs um undanþágubeiðnir sjálfstætt starfandi sérfræðinga hefur verið á það bent að hagsmunafélag þess sem selur þjónustu væri ekki bær aðili til að gefa út gjaldskrá til verndar kaupendum sömu þjónustu. Þar hefur einnig komið fram það sjónarmið að sé þörf á leiðbeiningum um verðlagningu fyrir kaupendur þjónustu þá sé eðlilegra að útgáfa þeirra sé í höndum annarra, hugsanlega t.d. löggjafans.

V.

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 Samband íslenskra tannsmíðaverkstæða 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 tannsmíðaverkstæða. Þeir hagsmunaaðilar sem tóku efnislega afstöðu til erindis Sambands íslenskra tannsmíðaverkstæða 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 Sambands íslenskra tannsmíðaverkstæða um undanþágu frá 10. gr. samkeppnislaga".