

Fimmtudagurinn 26. október 2000

148. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 32/2000

**Erindi Sjúkrahúsapóteks Reykjavíkur ehf.
um heimildir félagsins til þátttöku
í útboði hjúkrunarheimila á lyfjainnkaupum og -þjónustu**

I.

Málavextir

1.

Samkeppnisstofnun barst erindi, dags. 3. mars 1999, frá Sjúkrahúsapóteki Reykjavíkur ehf. sem varðaði heimildir apóteksins til þess að taka þátt í útboðum í samkeppni við aðra á lyfjamarkaði. Var erindið ritað í kjölfar svars Samkeppnisstofnunar við fyrirspurn hjúkrunarheimilanna Skjól og Eirar frá 15. febrúar 1999 þar sem spurst var fyrir um heimildir sjúkrahúsapóteksins til þátttöku í útboði hjúkrunarheimilanna. Í umræddu svari Samkeppnisstofnunar kom fram að með vísan til 17. gr. samkeppnislaga teldi stofnunin hættu á því að þátttaka sjúkrahúsapóteka í útboðum ssekkti samkeppnisstöðu einkarekinna apóteka. Var í því sambandi einkum vísað til þess að sjúkrahúsin í landinu hefðu í auknum mæli farið inn á þá braut að kaupa sameiginlega inn vörur til notkunar á sjúkrahúsum í því skyni að lækka lyfjakostnað, sbr. m.a. ákvörðun samkeppnisráðs nr. 23/1998.

Í erindi Sjúkrahúsapóteks Reykjavíkur, sem barst Samkeppnisstofnun í tilefni af framangreindu svari stofnunarinnar, eru málavextir stuttlega raktir. Þar segir að í lok árs 1998 hafi sjúkrahúsapótekið tekið þátt í útboði á lyfjapjónustu fyrir hjúkrunarheimilin Eir og Skjól. Tilboð sjúkrahúsapóteksins hafi verið talið hagstæðast og til hafi staðið að gera samning milli aðila um umrædda þjónustu. Fyrst hafi hjúkrunarheimilin hins vegar sent fyrirspurn til Samkeppnisstofnunar varðandi heimildir Sjúkrahúsapóteks Reykjavíkur til þátttöku í útboðinu og eftir svar Samkeppnisstofnunar við þeirri fyrirspurn hafi hjúkrunarheimilin hætt

við samning við sjúkrahúsapótekið og gert samning við Lyfju um umrædda þjónustu til eins árs. Í erindi sjúkrahúsapóteksins kemur fram að fyrirtækið telur svar Samkeppnisstofnunar við fyrirspurn hjúkrunarheimilanna byggjast á misskilningi og fyrirtækið kjósi að koma fram efnislegum athugasemdum um málið.

2.

Með bréfi Samkeppnisstofnunar, dags. 23. mars 1999, var Sjúkrahúsapóteki Reykjavíkur boðið að koma að athugasemdum sínum við svar Samkeppnisstofnunar til hjúkrunarheimilanna, kjósi fyrirtækið að málið verði tekið til ákvörðunar samkeppnisráðs.

Með bréfi, dags. 6. maí 1999, kom Sjúkrahúsapótek Reykjavíkur að efnislegri umsögn sinni um málið og óskaði þar með eftir formlegri stjórnarsýsluákvörðun um málið. Í bréfinu er í fyrsta lagi bent á að á árinu 1997 hafi rekstur Sjúkrahúsapóteks Reykjavíkur verið aðskilinn frá rekstri Sjúkrahúss Reykjavíkur. Ástæður þess aðskilnaðar megi rekja til athugasemda samkeppnisráðs á árinu 1996, sbr. ákvörðun ráðsins nr. 22/1996, þar sem mælt hafi verið fyrir um fjárhagslegan aðskilnað sjúkrahúsapóteka frá annarri starfsemi. Í kjölfar þeirrar ákvörðunar hafi verið stofnað einkahlutafélag um rekstur apóteksins. Sjúkrahúsapótek Reykjavíkur hafi umsjón með lyfjamálum Sjúkrahúss Reykjavíkur skv. sérstökum samningi þar að lútandi en sé rekið án nokkurra ábyrgða eða sérstakra ívilnana af hálfu sjúkrahússins. Félagið þurfi því að afla tekna eins og hvert annað einkahlutafélag til að standa undir rekstrargjöldum og eftir atvikum arðgreiðslum til hluthafa. Þá sé sjálfstæð stjórn yfir apótekinu og apótekið greiði markaðsverð fyrir öll aðföng til rekstrar.

Í öðru lagi er því haldið fram af hálfu Sjúkrahúsapóteks Reykjavíkur að sameiginleg innkaup sjúkrahúsapóteka á lyfjum til notkunar á sjúkrahúsunum hafi ekki skaðleg áhrif á samkeppni á lyfjamarkaðinum. Þegar Sjúkrahúsapótek Reykjavíkur leiti tilboða í lyf til notkunar innan Sjúkrahúss Reykjavíkur í samvinnu við önnur sjúkrahúsapótek eða önnur sjúkrahús, eða eitt sér, sé um ákveðna afmarkaða notkun að ræða bæði með tilliti til magns og vals lyfja. Þessu sé á engan hátt blandað saman við önnur innkaup apóteksins. Síðan segir í umsögninni:

„Lyfjanotkun hjúkrunarheimilanna er með allt öðru sniði en notkun deilda sjúkrahússins og því um ólík innkaup að ræða. Sjúkrahúsapótek

Reykjavíkur ehf. hefur um árabíl átt samstarf við önnur sjúkrahúsapótek/sjúkrahús um innkaup hefðbundinna sjúkrahúslyfja. Útboð hjúkrunarheimilanna lýtur því að annars konar lyfjaúrvali en um er að ræða á sjúkrahúsi. Í útboðsgögnum hjúkrunarheimilanna kemur ekki fram hversu mikið er notað af einstökum lyfjum, heldur er einungis að finna upplýsingar um hlutfall lyfjaflokkanna á hjúkrunarheimilinu Eir í grófum dráttum. Þannig er gefið upp hlutfall ársnotkunar eftir grófustu flokkun, þ.e. A, C, D, G o.s.frv. og síðan eru gefnar upp tölur yfir fyrstu átta mánuði ársins 1998 eftir aðeins finni flokkun, þ.e. A01, A02, A03 o.s.frv. Það er ljóst af þessum tölum að sá lyfjaflokkur sem vegur þyngst í notkun hjúkrunarheimilanna er N-flokkurinn (39%) auk þess sem A-flokkurinn vegur talsvert (19%). Nú er það svo að mjög stór hluti þeirra lyfja sem vega þyngst í útboðum sjúkrahúsapótekanna eru í flokki J og flokki L. J-flokkurinn er ekki nema 3% af lyfjanotkun Eirar auk þess sem spítalalyfin eru flest stungulyf. L-flokkurinn mælist varla í útgjöldum hjúkrunarheimilanna. Þá er B-flokkurinn einnig stór á spítulunum en hverfandi hjá hjúkrunarheimilunum. Einhver lyf í N-flokkinum sem boðin eru út eru vafalaust einnig notuð á hjúkrunarheimilunum og einhver lyf í A-flokknum, trúlega í flokki A02. Af útboðsgögnum er þó ekki hægt að ráða hvaða lyf það eru.“

3.

Með bréfi, dags. 9. september 1999 sendi Samkeppnisstofnun erindi Sjúkrahúsapóteks Reykjavíkur til Lyfju hf., lyfjaverslana Hagkaups, Apótekarafélags Íslands og Hagræðis ehf., eignarhaldsfélags nokkurra apóteka sem nú eru rekin undir heitinu Lyf og heilsa. Með bréfi Apótekarafélags Íslands, dags. 20. september 1999, kom félagið eftirfarandi sjónarmiðum sínum á framfæri:

„Apótekarafélagið telur það í hæsta máta óeðlilegt að fyrirtæki í eigu ríkisins, alfarið eða að meirihluta, séu að keppa við einkarekin fyrirtæki, í því rekstrarumhverfi sem ríkir á lyfjamarkaðinum í dag. Jafnvel þótt rekstur Sjúkrahúsapóteks Reykjavíkur sé skýrt aðskilinn frá rekstri sjúkrahússins, er þar um að ræða fyrirtæki í eigu ríkisins, sem nýtur sérstakrar aðstöðu bæði vegna sameiginlegra innkaupa með sjúkrahúsinu og vegna þess að ríkið hefur lagt allt fjármagn til stofnunar fyrirtækisins.“

Þá barst umsögn Lyfju með bréfi fyrirtækisins, dags. 29. september 1999. Í bréfinu er á það bent að samkvæmt lyfjalögum, einkum 34. og 36. gr., sé það háð verulegum takmörkunum að sjúkrahúsapótek taki að sér verk utan viðkomandi sjúkrahúss. Tilboð í sölu lyfja utan sjúkrahússins og afgreiðsla lyfja til annarra rekstraraðila eða sjúklinga utan sjúkrahússins feli í sér beina samkeppni við einkarekin apótek á almennum markaði. Þá kemur fram að af hálfu Lyfju sé litið svo á að afar óeðlilegt sé að apótek í eigu sjúkrahúsa standi í samkeppni á almennum lyfjamarkaði þegar fyrir liggja að sjúkrahúsin í landinu hafi í auknum mæli farið inn á þá braut að kaupa sameiginlega inn lyf og ýmsar rekstrarvörur í því skyni að lækka lyfjakostnað. Apótek á almennum markaði hafi ekki í sama mæli átt þess kost að stunda slík sameiginleg innkaup á rekstrarvörum sem leitt gætu til lægra lyfjaverðs. Innkaup sjúkrahúsanna feli oft í sér kaup á ýmsum öðrum búnaði, jafnvel mjög kostnaðarsömum, sem viðsemjendur sjúkrahúsanna leggi jafnvel meiri áherslu á en sölu á lyfjum. Með þessum hætti sé apótekum sjúkrahúsa gert kleift að ná lyfjaverði niður. Því sé ósanngjarnt að slík sjúkrahúsapótek geti síðan á almennum markaði boðið í lyf og lyfjaþjónustu á verði sem samkeppnisaðilar á almennum markaði ráði ekki við.

Að mati Lyfju skipti fjárhagslegur aðskilnaður sjúkrahúsapóteka frá öðrum rekstri sjúkrahúsa ekki máli í þessu efni. Ekki skipti heldur máli þó að slík apótek séu rekin sem einkahlutafélög. Það sem skipti máli sé að um sama eignaraðilann sé að ræða, bæði sjúkrahúsapótekið og sjúkrahúsið séu í 100% eigu ríkisins, og að rekstur apóteksins fari fram í þágu sjúkrahússins fyrst og fremst, án þess að sérstakt tillit þurfi að taka tillit til þeirra sjónarmiða sem einkarekin apótek verði að sætta sig við. Með þátttöku sjúkrahúsapóteka á almennum lyfjamarkaði sé því veruleg hætta á að eðlileg samkeppnissjónarmið ríki ekki og af hálfu Lyfju sé litið svo á að tilboðsgerð slíkra aðila skekki ótvírætt samkeppnisstöðu einkarekinna apóteka.

Ekki bárust athugasemdir frá öðrum aðilum.

4.

Framangreindar athugasemdir Lyfju og Apótekarafélags Íslands voru sendar Sjúkrahúsapóteki Reykjavíkur með bréfi stofnunarinnar, dags. 4. nóvember 1999, þar sem fyrirtækinu var gefinn kostur á að tjá sig um athugasemdirnar. Þá átti Samkeppnisstofnun fund með fulltrúa Sjúkrahúsapóteksins og lögmanni þess þann 23. nóvember 1999, auk þess sem skrifleg umsögn fyrirtækisins barst stofnuninni þann 30. desember 1999.

Í umsögn Sjúkrahúsapóteks Reykjavíkur eru fyrri rök fyrirtækisins ítrekuð og er lögð áhersla á að hagræðing sjúkrahúsapóteka af sameiginlegum innkaupum lúti fyrst og fremst að öðrum lyfjum en þeim sem hjúkrunarheimilin nota. Þá er bent á að apótek sem starfi á almennum lyfjamarkaði hafi nú verið sameinuð í lyfsölukeðjur. Slíkum lyfsölukeðjum sé ætlað sambærilegt hlutverk og sameiginlegum innkaupum sjúkrahúsapóteka, þ.e. að ná fram hægstæðari innkaupum á lyfjum. Af hálfu Sjúkrahúsapóteks Reykjavíkur fáist ekki séð að slíkar lyfsölukeðjur standi á nokkurn hátt lakar að vígi en sjúkrahúsapótek vegna innkaupa á þeim lyfjum sem notuð séu á hjúkrunarheimilum. Þá er ítrekað að skoða verði þann markað sem um ræðir í ljósi stærðar þeirra fyrirtækja sem á honum starfa. Gera megi ráð fyrir að lyfsölukeðjur þær sem á markaðinum starfi séu hver um sig verulega stærri en Sjúkrahúsapótek Reykjavíkur og standi því a.m.k. jafnfætis við tilboðsgerð þá sem hér sé fjallað um.

II.

Niðurstöður

Á fundi samkeppnisráðs, þann 26. október 2000, var ákvörðun tekin í máli þessu. Fundinn sátu Brynjólfur Sigurðsson, Atli Freyr Guðmundsson, Karitas Pálsdóttir, Ólafur Björnsson og Sigurbjörn Magnússon.

1.

Samkvæmt ákvæði 34. gr. lyfjalaga nr. 93/1994 er sjúkrahúsum heimilt að starfrækja sérstök sjúkrahúsapótek, sem hafa umsjón með öflun og varðveislu lyfja fyrir sjúkrahúsið. Samkvæmt ákvæðinu skal rekstur sjúkrahúsapóteka vera fjárhagslega aðskilinn frá öðrum rekstri sjúkrahússins, án þess að nánar sé tiltekið í ákvæðinu með hvaða hætti sá aðskilnaður skuli framkvæmdur. Auk þess að sjá um öflun og varðveislu lyfja fyrir viðkomandi sjúkrahús skv. 34. gr. laganna er sjúkrahúsapótekum veitt sérstök heimild í 36. gr. lyfjalaga til þess annars vegar að afgreiða lyf til sjúklinga sem útskrifast af sjúkrahúsinu og hins vegar til göngudeildarsjúklinga. Þó er tekið fram í ákvæðinu að sjúkrahúsapóteki sé einungis heimilt að afgreiða lyfseðla sem merktir eru sjúkrahúsinu og gefnir eru út af læknum þess.

Með ákvörðun samkeppnisráðs nr. 22/1996 mælti ráðið fyrir um að fjárhagslegur aðskilnaður sjúkrahúsapóteks Sjúkrahúss Reykjavíkur frá öðrum deildum sjúkrahússins skyldi framkvæmdur með nánar tilgreindum hætti skv.

2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga. Leit ráðið svo á að þegar sjúkrahúsapótek nýttu sér heimild lyfjalaga til að afgreiða lyf til sjúklinga sem útskrifast af sjúkrahúsinu og til göngudeildarsjúklinga störfuðu þau í beinni samkeppni við einkarekin apótek. Þá gegni hinn fjárhagslegi aðskilnaður veigamiklu hlutverki til þess að koma í veg fyrir að starfsemi apóteksins sé niðurgreidd af annarri starfsemi sjúkrahússins. Eins og fram hefur komið í umsögnum Sjúkrahúss Reykjavíkur í máli þessu var tekin sú ákvörðun að stofna einkahlutafélag um rekstur sjúkrahúsapóteksins og hefur Sjúkrahúsapótek Reykjavíkur starfað innan slíks félags frá árinu 1997.

Ljóst er að á undanförunum árum hafa sjúkrahúsin í landinu í auknum mæli farið inn á þá braut að kaupa sameiginlega inn vörur til notkunar á sjúkrahúsum í því skyni að lækka lyfjakostnað. Til að samræma innkaup var komið á fót sérstöku Samstarfsráði sjúkrahúsa, sbr. lög nr. 97/1990 um heilbrigðisþjónustu. Samtök verslunarinnar gerðu á árinu 1998 athugasemdir til Samkeppnisstofnunar vegna sameiginlegs lyfjaútboðs sjúkrahúsa í samvinnu við umrætt samstarfsráð og töldu þessa samvinnu sjúkrahúsa brjóta í bága við bannákvæði 10. gr. samkeppnislaga. Var það mál afgreitt með ákvörðun samkeppnisráðs nr. 23/1998, þar sem ráðið taldi ekki ástæður til að grípa til íhlutunar á grundvelli samkeppnislaga vegna hins sameiginlega lyfjaútboðs sjúkrahúsanna, m.a. þar sem binditími útboðsins væri tiltölulega stuttur, auk þess sem fram hefði komið að sjúkrahúsin kynnu að semja við fleiri en einn birgja hvers lyfs.

2.

Í máli því sem hér um ræðir hefur Sjúkrahúsapótek Reykjavíkur óskað eftir ákvörðun samkeppnisráðs um heimildir fyrirtækisins til þess að gera tilboð í lyfjaþjónustu fyrir hjúkrunarheimili. Hafði fyrirtækið gert tilboð í lyfjaþjónustu fyrir hjúkrunarheimilin Eir og Skjól skv. útboði en ekki náðust samningar vegna efasemda um heimildir apóteksins til þátttöku í útboðinu. Í umsögnum í málinu hafa Apótekarafélag Íslands og Lyfja lýst þeim skoðunum sínum að slík þátttaka sjúkrahúsapóteka hafi skaðleg áhrif á samkeppnina á lyfjamarkaði, sbr. það sem reifað hefur verið hér að framan. Aðrar umsagnir bárust ekki um málið.

Eins og rakið hefur verið hafa sjúkrahúsin í landinu staðið sameiginlega að innkaupum á lyfjum til notkunar innan deilda sjúkrahúsanna. Að mati samkeppnisráðs virðist við fyrstu sýn kunna að stafa viss hættu af því þegar sjúkrahúsapótek, sem þátt taka í slíkum sameiginlegum innkaupum, bjóða í lyfjaþjónustu utan sjúkrahúsanna í samkeppni við aðra á lyfjamarkaði. Að mati

Samkeppnisráðs hefur Sjúkrahúsapótek Reykjavíkur hins vegar fært fyrir því fullnægjandi rök í máli þessu, að um ólík innkaup sé að ræða annars vegar fyrir lyfjaþjónustu á hjúkrunarheimilum og hins vegar fyrir deildir sjúkrahússins. Útboð hjúkrunarheimila lúti óhjákvæmilega að annars konar lyfjaúrvali en um sé að ræða á sjúkrahúsi. Hefur fyrirtækið veitt Samkeppnisstofnun upplýsingar um skiptingu notkunar eftir lyfjaflokkum annars vegar innan Sjúkrahúss Reykjavíkur og hins vegar innan hjúkrunarheimilanna Eirar og Skjóls sem styðja þessar fullyrðingar. Lítur samkeppnisráð því svo á að samkeppni á almennum lyfjamarkaði stafi mjög takmörkuð hætta af sameiginlegum innkaupum sjúkrahúsanna á lyfjum til notkunar innan deilda sjúkrahússins. Ber í þessu sambandi einnig að hafa í huga að heimildir sjúkrahúsapóteka til afgreiðslu lyfja utan sjúkrahússins eru takmarkaðar við heimildir 36. gr. lyfjalaga. Að mati heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytis rúmast þjónusta við hjúkrunarheimilin Eir og Skjól þó innan heimilda sjúkrahúsapóteks skv. lyfjalögum, sbr. bréf ráðuneytisins til fulltrúa Sjúkrahúsapóteks Reykjavíkur, dags. 11. janúar 1999.

Auk þess telur samkeppnisráð nauðsynlegt að líta til þess að aukin samþjöppun hefur orðið á markaði fyrir smásölu lyfja, þar sem áður sjálfstæðar lyfjaverslanir hafa nú að mestu skipað sér í lyfsölukeðjur, m.a. í þeim tilgangi að auka hagkvæmni í innkaupum og dreifingu. Samkeppnisráð telur því þátttöku Sjúkrahúsapóteks Reykjavíkur í útboði hjúkrunarheimilanna Eirar og Skjóls ekki hafa skaðleg áhrif á samkeppni í skilningi samkeppnislaga.

III.

Ákvörðunarorð:

„Samkeppnisráð telur þátttöku Sjúkrahúsapóteks Reykjavíkur í útboði hjúkrunarheimilanna Eirar og Skjóls ekki hafa skaðleg áhrif á samkeppni í skilningi samkeppnislaga.“

