

Miðvikudaginn 14. júní 1995 kl. 13:30

55. fundur Samkeppnisráðs

Álit nr. 4/1995

## Samkeppnisaðstæður tannsmiða

### I.

#### Málavextir

##### 1.

Tannsmiðafélag Íslands óskar í bréfi dags. 13. janúar 1995 eftir álitum Samkeppnisstofnunar á því hvort Tryggingastofnun ríkisins brjóti Samkeppnislög með því að gera aðeins samning við einn tannsmið um endurgreiðslu vegna vinnu tannsmiða fyrir sjúkratryggða elli- og örorkulífeyrisþega.

Í erindinu eru rakin málsatvik og þar segir: „...Þann 17. ágúst 1992 gerðu Bryndís Kristinsdóttir og Tryggingastofnun með sér samning um tannsmíði, sem taka skyldi gildi 1. sept. 1992. Samkvæmt honum skuldbatt Tryggingastofnun ríkisins sig til að endurgreiða, elli- og örorkulífeyrisþegum þeim sem eru slysatryggðir samkvæmt lögum nr. 67/1991 um almannatryggingar, ákveðinn hundradshluta af þeim kostnaði sem aðilar þurfa að greiða fyrir þjónustu hjá Bryndísi Kristinsdóttur enda fari hún eftir gjaldskrá sem tekin er upp í samningum.

Í kjölfar þessa samnings hófust málaferli í Héraðsdómi Reykjavíkur málið E-9051/1992.

Héraðsdómur staðfesti lögbann sem sýslumaðurinn í Reykjavík lagði á 20.10. 1992, við beitingu samningsins milli Bryndísar Kristinsdóttur og Tryggingastofnunar ríkisins, er tekur til vinnu hennar í munnholi viðskiptavina (sjúklinga). Samningur aðila var hinsvegar ekki ógildur.

*Málinu var áfrýjað og tekið fyrir í Hæstarétti 17. 03. 1994 mál nr. 244/1993, þar var úrskurðurinn staðfestur og lögbannið fellt úr gildi.*

*Tannlæknafélagið höfðaði mál fyrir Héraðsdómi nr. E-5483/1994. Þar var efnislega tekið á því hvort tannsmiðum væri heimilt að vinna í munnholi viðskiptavina (sjúklinga) sinna án milligöngu tannlæknis. Dómur í því máli féll þann 20. desember s.l. á þann veg að tannsmiðum væri heimilt að vinna í munnholi viðskiptavina (sjúklinga) sinna“.*

## 2.

Erindi Tannsmiða var tvíþætt og óskaði Tannsmiðafélag Íslands í seinni hluta erindisins eftir álit Samkeppnisstofnunar á þeirri túlkun 6. gr. laga nr. 38/1985 að tannlæknar hafi einkarétt til að vinna tannsmiðavinnu í munnholi tannlausra.

Eftir viðræður við Samkeppnisstofnun óskaði Tannsmiðafélag Íslands eftir því við stofnunina að taka ekki afstöðu til seinni hluta erindis félagsins.

## 3.

Í fylgiskjölum sem fylgja erindinu eru afrit af bréfaskrifum tannsmiða og Tryggingastofnunar ríkisins, ásamt afritum af bréfum frá heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu, varðandi ósk tannsmiða um samning við Tryggingastofnun, en ráðuneytið hefur fengið afrit af bréfaskrifum tannsmiða til stofnunarinnar.

Í bréfi sem Íris Bryndís Guðnadóttir tannsmiðameistari skrifar Tryggingastofnun ríkisins 11. janúar sl., það er eftir að dómur féll í Héraðsdómi Reykjavíkur í máli nr. E-5483/1994, ítrekar hún umsókn um samning við stofnunina um endurgreiðslur vegna smíði gervitanna fyrir sjúkratryggða elli- og örorkulífeyrisþega. Í bréfi Írisar segir meðal annars: „Máli mínu til stuðnings bendi ég á héraðsdómsmálið nr. E-5483/1994. Dómur gekk í því máli 20. desember s.l. Þar kemur skýrt fram að tannsmiðameisturum er heimilt að vinna tannsmiðavinnu í munnholi viðskiptavina sinna án milligöngu tannlæknis.“ Íris sendi Heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra og Samninganefnd Tryggingastofnunar ríkisins afrit af bréfi sínu.

Tryggingastofnun ríkisins svarar 13. febrúar sl. bréfi Írisar frá 11. janúar sl. og þar segir að búið sé að áfrýja máli nr. E-5483/1994 til Hæstaréttar og tryggingaráð telji að ekki sé tímabært að svara öðrum tannsmiðum efnislega fyrr en fallin sé hæstaréttardómur í málinu. Einnig segir: „*Jafnframt lagði tryggingaráð á það áherslu að löggjafinn kvæði skýrar á um málefni tannsmiða*“.

Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið hafði í kjölfar bréfs Írisar frá 11. janúar sl. afskipti af málinu og sendi Tryggingastofnun ríkisins fyrirspurn dags. 23. janúar sl. um það hvort stofnunin, í kjölfar dóms í máli nr. E-5483/1994, fyrirhugaði að gera fleiri samninga við tannsmiðameistara. Svar Tryggingastofnunar til ráðuneytisins er samhljóða svari stofnunarinnar til Írisar Bryndísar Guðnadóttur tannsmiðameistara.

Samkeppnisstofnun sendi 5. maí sl. erindi Tannsmiðafélags Íslands til Tryggingastofnunar ríkisins til umsagnar. Í umsögn Tryggingastofnunar ríkisins dags. 10. maí sl. segir meðal annars: „*Nokkur erindi hafa borist frá tannsmiðum til Tryggingastofnunar ríkisins um að komast á samning við stofnunina og hefur Tryggingaráð samþykkt að þar sem búið væri að áfrýja máli Bryndísar Kristinsdóttur til hæstaréttar væri ekki tímabært að svara öðrum tannsmiðum efnislega fyrr en endanlegur dómur er fallin í máli hennar. Auk þess sem tryggingaráð lagði áherslu á að löggjafinn kveði skýrar á um málefni tannsmiða. Skv. upplýsingum frá skrifstofu Hæstaréttar geta mál tekið 1 – 2 ár þar til dómur gengur, en nýlega er búið að áfrýja málinu.*“

Með umsögn Tryggingastofnunar ríkisins fylgdu afrit af þrem bréfum stofnunarinnar til tannsmiðameistara varðandi ofangreint málefni. Einnig fylgdi með afrit af úrskurði Tryggingaráðs, frá 3. febrúar 1995, um umsóknir tannsmiða um samning við stofnunina.

## II. Álit Samkeppnisráðs

Með vísan til markmiðs samkeppnislaga nr. 8/1993, sbr. 1. gr., vekur Samkeppnisráð athygli Tryggingastofnunar ríkisins á eftirfarandi álit, sem birt er á grundvelli d-liðs 2. mgr. 5. gr. samkeppnislaga:

### 1.

Þann 20. desember 1994 gekk héraðsdómur í máli Tannlæknafélags Íslands gegn Bryndísi Kristinsdóttur. Tannlæknafélagið krafðist þess að dæmt yrði að Bryndísi væri óheimilt að vinna tannsmíðavinnu í munnholi sjúklinga (viðskiptavina) sinna án milligöngu tannlæknis. Í forsendum Héraðsdóms Reykjavíkur kemur fram að samkvæmt 69. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 megi engin bönd leggja á atvinnufrelsi manna, nema almenningsheill krefji, enda þurfi lagaboð til. Ekki sé að finna nein bein lagaákvæði sem varða tannsmíði eða starfssvið þeirra, ef lög nr. 39/1980 eru undanskilin, en þau ákváðu að tannsmíðir teldust ekki til heilbrigðisstétta. Gagnályktun eða lögjöfnun sé ekki nægileg lagastoð í þessu tilliti, jafnvel þótt vilji löggjafans virðist standa til annars. Þetta sé þeim mun ljósara, þar sem um er að ræða lífsafkomu Bryndísar Kristinsdóttur og starfsréttindi.

Með vísan til þessara forsendna sýknaði dómurinn Bryndísi Kristinsdóttur af kröfum Tannlæknafélags Íslands í málinu.

### 2.

Samkvæmt samningi Tryggingastofnunar ríkisins og Bryndísar Kristinsdóttur tannsmíðs frá 17. ágúst 1992 er Tryggingastofnun skuldbundin til að endurgreiða elli- og örorkulífeyrisþegum og þeim sem eru slysatryggðir samkvæmt lögum nr. 67/1991, um almannatryggingar, ákveðna hlutdeild af kostnaði við þjónustu hennar. Tryggingastofnun ríkisins hefur á hinn bóginn hafnað að ganga til samninga við aðra tannsmíði á þeim forsendum að ekki sé tímabært að fjalla efnislega um beiðni þeirra þar til endanlegur dómur sé fallinn í máli Bryndísar Kristinsdóttur, sem rakið var hér að framan. Þá bendir Tryggingastofnun á að tryggingaráð hafi lagt áherslu á að löggjafinn kveði skýrar á um málefni tannsmíða.

### 3.

Á meðan núverandi ástand varir telur Samkeppnisstofnun augljóslega verið að mismuna tannsmiðum og raska innbyrðis samkeppnisstöðu þeirra. Sá tannsmiður sem Tryggingastofnun hefur gengið til samninga við hefur afgerandi forskot á keppinauta sína þegar kemur að því að afla viðskipta hjá þeim hópi sjúklinga sem rétt á til endurgreiðslna. Umræddur tannsmiður hefur komist í þessa stöðu með fullkomlega lögmætum hætti.

Sú stjórnvaldsákvörðun að fresta að taka afstöðu til þess hvort aðrir tannsmiðir fái sambærilega samninga við Tryggingastofnun stríðir gegn markmiðum samkeppnislaga svo sem þeim er lýst í 1. gr. laganna og festir í sessi þá samkeppnislegu mismunun sem ríkir á þeim markaði sem máli skiptir, sbr. og 11. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993. Ákvörðunin kann einnig að fara í bága við lögmætisreglu stjórnisýsluréttarins.

Með vísan til framanritaðs beina samkeppnisyfirvöld þeim tilmælum til Tryggingastofnunar ríkisins að stofnunin gæti þess að raska ekki með ákvörðunum sínum innbyrðis samkeppnisstöðu tannsmiða. Það skal tekið fram að ekki er tekin afstaða til þess með hvaða hætti því markmiði verði náð, þ.e. hvort gengið verði til samninga við alla tannsmiði eða samningurinn við Bryndísi Kristinsdóttur verði endurskoðaður. Samkeppnisráð leggur hins vegar á það áherslu að tannsmiðir í landinu sitji við sama borð og njóti jafnra samkeppnisskilyrða.