

Mánudagurinn 1. september 1997 kl. 12:00

98. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 29/1997

Mál Tannsmiðafélags Íslands gegn Tryggingastofnun ríkisins

I.

Erindið

1.

Samkeppnisstofnun barst erindi, dags. 21. janúar 1997, frá Tannsmiðafélagi Íslands. Með erindinu var sett fram krafa þess efnis, að Tryggingastofnun ríkisins semdi um lögboðnar endurgreiðslur við Tannsmiðafélag Íslands, eða tannsmíðameistara sem sérhæfðir séu í smíði á lausum gervigómum, á sama hátt og stofnunin hafi samið við Tannlæknafélag Íslands, um endurgreiðslu á reikningum frá tannlæknum, hvort sem þeir hafi réttindi tannsmíðameistara eða ekki.

2.

Í erindinu segir, að tannsmíðameistarar, sem hafi sérhæft sig í smíði á lausum gervigómum, telji eðlilegt að þeir sitji við sama borð og tannlæknar hvað varði samning við ríkið. Ennfremur segir, að tannlæknar hafi um árabíl barist gegn því að tannsmiðir taki mál af tannstæði manna í þeim tilgangi að smíða lausa gervigóma. Samkvæmt dómi Hæstaréttar, dags. 7. desember 1995, hafi tannlæknar einkarétt til vinnu í munnholi sjúklunga. Hins vegar hafi bæði tannfræðingar og aðstoðarmenn tannlækna rétt til vinnu í munnholi sjúklings undir eftirliti tannlækna.

Tannlæknar sem útskrifast hafi úr tannlæknadeild Háskóla Íslands eftir 1980, fái ekki útgefin meistarabréf í tannsmíði. Þeir hafi því ekki réttindi sem tannsmíðameistarar, enda smíði tannlæknar yfirleitt ekki gervitennur heldur sendi mátið til tannsmíðs og kaupir vinnuna af þeim. Þá segir í erindinu: „Tryggingastofnun ríkisins hefur samið við tannlækna, sem ekki hafa réttindi til að smíða tennur. Þeir taka mál og útvega viðskiptavinum sínum tennur sem

tannsmiðir smíða. Fyrir viðvikið fá þeir greitt 60% af andvirði tannsettsins en tannsmiðurinn fær 40% fyrir sína vinnu og efniskostnað. Við teljum það því grundvallarmannréttindi að tannsmiðir geti á sama hátt keypt vinnu af tannlæknum í máttöku (vinnu í munnholi) og þannig sé komið í veg fyrir einokunaraðstöðu tannlækna. Við teljum eðlilegt að bótaþegi hafi val um hvora leiðina hann kys að fara. Beint til tannsmiðs eða til tannlæknis, til að fá smíðaðar tennur.“

Í erindinu segir, að þeir sem þurfi á gervitönnum að halda fái betri þjónustu, geti þeir leitað beint til tannsmiðs, þar sem þeir geti þá haft bein áhrif á útlit og löggun tannanna. Fari viðskiptavinurinn til tannlæknis smíði tannsmiðurinn tennurnar eftir fyrirmælum tannlæknisins og þá sé mikil hætt á, að óskir og þarfir notanda tannanna komist ekki til skila.

Bréfitari segir að tannsmiðir geti látið fylgja með reikning frá tannlækni fyrir máttöku, þannig að skýrt komi fram hver taki mátið. Þannig telji tannsmiðir sig geta lækkað verð til neytenda, ef þeir fái að ráða því sjálfir við hvaða tannlækna þeir semji um máttöku í munnholi.

Í erindinu segir: „Við teljum það óeðlilegt að elli- og örorkulífeyrisþegar og þeir sem eru slysatryggðir og eiga rétt á bótum frá ríkinu þurfi að greiða tannlæknum þóknun til að geta nýtt bótarétt sinn, dæmi:

Viðgerðir á gervigómum svo sem sprunga í heilgóm, laus tönn í gervigóm, brotin tönn í gervigóm, merking heilgóma og hreinsun tannsteins á gervigómum er þjónusta sem tannsmiðir sinna og tannlæknar koma hvergi nálægt því verki, nema til að skrifa reikning. Bótaþeginn getur ekki fengið lögboðna endurgreiðslu nema samkvæmt reikning frá tannlækni. Hann er milliliður og skrifar reikning yfir verk sem tannsmiður vinnur. Tannlæknirinn fær ákveðna þóknun fyrir verk tannsmiðsins.“

Þá segir að Tannlæknafélag Íslands beiti þvingunaraðferðum til að verja einokunarstöðu sína. Sem dæmi um það megi nefna, að eftir að fjórir tannsmiðir hafi gert samning við Tryggingastofnun ríkisins hafi Tannlæknafélagið gefið út tilmæli til allra tannlækna um að sniðganga viðskipti við þessa tannsmiði. Þessi tilmæli hafi haft alvarleg áhrif á afkomu og atvinnu þessara aðila. Eftir að fyrrgreindur dómur Hæstaréttar hafi gengið, tannsmiðum í óhag, hafi Tannlæknafélag Íslands ekki séð ástæðu til að afturkalla þessi tilmæli sín og hefja viðskipti við þessa aðila. Þvert á móti drottni tannlæknar yfir Tryggingastofnun og hafi í hótunum við stofnunina ef hún semji aftur við

tannsmiði. Bréfitari nefnir nokkur dæmi þess, að tannsmiðir hafi misst atvinnu sína vegna synjunar tannlækna á að eiga viðskipti við þá og jafnframt að stjórn Tannlæknafélags Íslands hafi boðað tannlækni á sinn fund, sem tekið hafði upp samstarf við tannsmið, og reynt að fá hann til að slíta því samstarfi. Hafi því verið hótáð að ella yrði séð til þess að viðkomandi tannlæknir missi samning sinn við Tryggingastofnun.

II.

Málsmeðferð

1.

Með bréfum, dags. 5. mars 1997, var Tannlæknafélagi Íslands og Tryggingastofnun ríkisins, sent erindi Tannsmiðafélags Íslands og var óskað eftir umsögn frá þessum aðilum um erindið.

2.

Umsögn barst frá Tannlæknafélagi Íslands með bréfi, dags. 19. mars 1997. Þar segir, að í erindi Tannsmiðafélagsins gæti misskilnings, þar séu rangfærslur og ásakanir sem ekki eigi sér stoð.

Varðandi kröfu Tannsmiðafélagsins um samning við Tryggingastofnun segir í umsögn Tannlæknafélagsins, að engu sé líkara en Tannsmiðafélaginu sé ókunnugt um dóm Hæstaréttar frá 7. desember 1995 þar sem komið hafi fram, að tannsmiðum væri óheimilt að vinna í munnholi sjúklinga í þeim tilgangi að smíða lausa gervigóma. Það sé ekki rétt sem fram komi í erindinu, að tannlæknar hafi barist gegn því að tannsmiðir taki mál af tannstæði manna. Þeir hafi barist gegn því að lög væru brotin. Lög um tannlækningar frá 12. júní 1985 kveði skýrt á um þetta. Þess vegna geti Tryggingastofnun ekki samið við tannsmiði um þessa vinnu.

Í umsögninni segir enn fremur, að iðnaðarráðuneytið hafi yfirumsjón með námi tannsmiða, en ekki tannlæknar eins og Tannsmiðafélagið haldi fram. Námið fari fram í Tannsmiðaskóla Íslands og séu kennarar tannsmiðir og tannlæknar. Að námi loknu teljist tannsmiðir iðnaðarstétt en ekki heilbrigðisstétt. Þeir hafi þá aflað sér réttinda til að vinna við tannsmiðaborðið en ekki í munnholi. Tannlæknar séu ekki á móti aukinni menntun tannsmiða. Þeir hafi hins vegar barist gegn því að tannsmiðir vinni í munnholi sjúklinga án þess að hafa aflað sér þeirrar viðbótarmenntunar sem nauðsynleg sé. Tannlæknafélagið telur að

tannlæknar hafi heimild til að smíða tennur og ekki skipti máli þó tannlæknar sæki ekki um meistararéttindi. Jafnframt hafnar tannlæknafélagið því að það hafi haft þau afskipti af málum tannsmíða sem leitt hafi til atvinnumissis þeirra.

3.

Umsögn Tryggingastofnunar barst með bréfi, dags. 11. apríl 1997. Í umsögninni er forsaga málsins rakin og kemur þar fram, að 17. ágúst 1992 hafi verið undirritaður samningur milli Tryggingastofnunar ríkisins (TR) og Bryndísar Kristinsdóttur, tannsmíðameistara. Samningurinn hafi gert ráð fyrir að hún myndi smíða og gera við gervigóma og gervitennur fyrir sjúkratryggða elli- og örorkulífeyrisþega og þá sem slysatryggðir hafi verið skv. lögum um almannatryggingar. Samningurinn hafi tekið gildi 1. september 1992.

3. september s.á. hafi tryggingaráði borist bréf frá Guðmundi Ingva Sigurðssyni hrl. Í bréfinu hafi, fyrir hönd Tannlæknafélags Íslands, þess verið krafist að samningurinn yrði felldur úr gildi þegar í stað. Krafan hafi byggst á því að samningurinn fæli í sér refsivert lögbrot, þar sem með honum væri tannsmíðameisturum heimilað að stunda tannlækningar en enginn mætti stunda þær nema sá sem fengið hefði leyfi heilbrigðisráðherra, sbr. lög um tannlækningar. Tryggingaráð hefði fjallað um málið en ekki fallist á kröfu Tannlæknafélagsins. Félagið hafi þá leitað til dómstóla til að fá samningnum hnekk. Tryggingastofnun hafi haldið áfram að greiða reikninga frá tannsmíðnum eftir að úrskurður um lögbann hafi verið kveðinn upp og í ágúst 1995, eftir að Hæstiréttur hafði felld lögbannið úr gildi, hefði TR samið við þrjá tannsmíði til viðbótar við Bryndísi Kristinsdóttur.

Í desember 1995 hafi þessum samningum verið sagt upp þar sem þá hafi verið genginn efnislegur úrskurður í Hæstarétti um gildi samningsins. Í dómi Hæstaréttar segi m.a., að frá árinu 1929 hafi tannsmíðir ekki haft lagaheimild til þess að vinna í munnholi manna í því skyni að setja í þá gervitennur eða tanngarða. Verði tannsmíðum að óbreyttum lögum ekki heimiluð þessi vinna. Krafa Tannlæknafélagsins hafi þannig verið tekin til greina eftir meginefni sínu í Hæstarétti. Í dómsorði hafi sagt m.a.: „*Gagnáfrýjanda, Bryndísi Kristinsdóttur, er óheimil vinna í munnholi manna í því skyni að setja í þá gervitennur eða tanngarða.*“

Síðan segir í umsögn Tryggingastofnunar: „*Tryggingastofnun taldi það hag bæði stofnunarinnar og ekki síst sjúkratryggðra elli- og örorkulífeyrisþega og þeirra sem slysatryggðir eru skv. almannatryggingalögum að gera samning við*

tannsmiði. Hér var fyrst og fremst um ódýrari þjónustu að ræða og oft mikill kostur fyrir hina tryggðu að vera í beinu sambandi við þann sem smíðaði tennurnar. Samkvæmt samningnum áttu tannsmiðir sjálfir að sjá um mátun. Í dómi Hæstaréttar frá 7. desember 1995 segir hins vegar að tannsmiðum sé óheimilt að vinna í munnholi manna í því skyni að setja í þá gervitennur eða tanngarða. Það var því óhjákvæmilegt fyrir Tryggingastofnun að segja samningunum upp.“

Um þá kröfu Tannsmiðafélagsins, að Tryggingastofnun semji um lögboðnar endurgreiðslur við félagið, eða þá tannsmiðameistara sem sérhæft hafi sig í smíði á lausum gervigómum, með sama hætti og stofnunin hafi samið við Tannlæknafélag Íslands um endurgreiðslu á reikningum tannlækna, segir í umsögn Tryggingastofnunar: „Til þess að Tryggingastofnun gangi til samninga við tiltekna aðila eða félög verður það að vera alveg ljóst að það þjóni hagsmunum hinna sjúkra- og slysatryggðu. Það er jafnframt skylda Tryggingastofnunar að gæta þess að því fjármagni sem henni er úthlutað verði varið sem best. Samninganefnd Tryggingastofnunar hefur átt viðræður við tannsmiði um það fyrirkomulag sem þeir fjalla um í bréfi sínu til Samkeppnisstofnunar. Þá hafa tannsmiðir lagt fram bréf þar sem fram koma hugmyndir þeirra um innihald samnings ásamt verðskrá (hámarksverð). Í stuttu máli má segja að sú verðskrá sem tannsmiðir hafa boðið er það óhagstæð að Tryggingastofnun hefur ekki séð hag sínum né hinna tryggðu borgið með því að ganga til samninga við þá. Þá er einnig ljóst að ef Tryggingastofnun myndi gera samning við tannsmiði yrði að vera tryggt að tannsmiðirnir væru í samvinnu við tannlækna en enn hafa þeir ekki bent á neinn tannlækni sem er fús til samstarfs. Það er útilokað að Tryggingastofnun ríkisins geri samninga við tannsmiði nema öll lagaskilyrði séu uppfyllt í samræmi við dóm Hæstaréttar.“

Tannsmiðafélaginu voru sendar umsagnir Tannlæknafélags Íslands og Tryggingastofnunar ríkisins með bréfi, dags. 15. apríl, og var gefinn kostur á að gera athugasemdir.

4.

Athugasemdir Tannsmiðafélagsins bárust Samkeppnisstofnun með bréfi, dags. 22. apríl 1997. Þar kemur fram að um grundvallarmisskilning í umsögnum Tannlæknafélagsins og Tryggingastofnunar sé að ræða. Það sé ekki og hafi ekki verið markmið Tannsmiðafélags Íslands að fremja lögbrot. Það sé sú afstaða Tryggingastofnunar að neita Tannsmiðafélaginu um jafna stöðu

gagnvart samningi við stofnunin, að uppfylltum lagaskilyrðum, sem sé kæruefnið. Skilyrðið sé, að tannlæknir skuli annast vinnu í munnholi við smíði gervitanna. Öll önnur vinna, svo sem viðgerð á sprungnum gómi, lausri tönn, skipti á brotinni tönn, merking heilgóma o.s.frv., sé ekki samkvæmt Hæstarétti á verksviði tannlækna þar sem hún fari ekki fram í munnholi.

Í athugasemdum félagsins segir: „*Samkvæmt samningi milli Tannlæknafélags Íslands og Tryggingastofnunar ríkisins leggur tannlæknir fram reikning fyrir lögboðnum endurgreiðslum og lætur reikning frá tannsmíð fyrir hans þátt í smíðinni fylgja með. Þetta tvennt verður ekki aðskilið. Krafa Tannsmíðafélags Íslands er að fá að snúa þessu við. Tannsmíðameistari leggi fram reikning fyrir endurgreiðslu og reikningar frá tannlækni fyrir vinnu í munnholi fylgi með. Á það er rétt að benda að vinna við gervitannasmíði er um það bil í þeim hlutföllum að tannlæknirinn vinnur 20% en tannsmíðurinn 80%. Verð vinnuframlagsins er hins vegar í allt öðrum hlutföllum. Að mati Tannsmíðafélags Íslands hefur ekki verið sýnt fram á hver meinbugurinn sé í þeim efnum að meistari í tannsmíðum kaupir vinnu í munnholi af tannlækni.*“

Um umsögn Tannlæknafélagsins segir að þar komi ekkert fram um það hvers vegna Tannlæknafélagið sé á móti því að Tannsmíðafélagið fái jafna stöðu gagnvart Tryggingastofnun ríkisins. Vitnað sé til 6. og 9. gr. tannlæknalaga um rétt tannlækna til sjálfstæðrar tannsmíði. Hæstiréttur hafi þegar úrskurðað að þessar greinar fjalli eingöngu um rétt til vinnu í munnholi. Tannlæknar útskrifaðir úr tannlæknadeild Háskóla Íslands eftir árið 1980 hafi ekki rétt til sjálfstæðrar tannsmíði. Tannsmíðir séu iðnaðarmenn. Samkvæmt iðnaðarlögum nr. 42/1978 sé tannsmíði löggilt iðngrein og aðeins sá sem hafi meistararéttindi í viðkomandi grein megri stunda sjálfstæða atvinnustarfsemi í henni. Hafi Tryggingastofnun ríkisins gert samning við tannlækna útskrifaða eftir árið 1980 um endurgreiðslu vegna gervigómasmíði, án þess að setja það skilyrði að tannsmíðameistari hafi unnið iðnvinnuna, gæti verið um lögbrot að ræða.

Um umsögn Tryggingastofnunar segir, að Tannsmíðafélagið hafi boðið stofnuninni að gera samning, sem væri miðaður við að verðskráin færi ekki yfir visst hámarksverð, sem gefi svigrúm til frekari afsláttar. Það sé nauðsynlegt í þessu sambandi að Tryggingastofnun upplýsi hvort þak sé í samningi stofnunarinnar við Tannlæknafélag Íslands á verði fyrir gervigómasmíði tannlækna og ef svo sé, hve mikið lægra hámarksverð tannlækna sé miðað við boðið hámarksverð tannsmíða. Eftir því sem best sé vitað sé málinu öfugt farið og verðskrá tannlækna byggi á lágmarksverði. Síðan segir: „*Tryggingastofnun*

ríkisins gefur í skyn í bréfi sínu að verðskrá tannsmiða sé svo óhagstæð að stofnunin hafi ekki séð hag sínum né hinna tryggðu borgið með því að ganga til samninga við tannsmiði. Með þessu sé verið að ýja að því að tannsmiðir séu ekki samkeppnisfærir miðað við tannlækna. Það er alrangt og ætti Tryggingastofnun ríkisins að vera fullkunnugt að tilboð tannsmiða miðaði við að hámarksverð þeirra væri 5% lægra en lágmarksverð tannlækna. Hið „beina samband við þann sem smíðaði tennurnar“ stendur áfram þótt tannlæknir eða aðstoðarmaður hans framkvæmi máttöku. Þessar mótbárur Tryggingastofnunar ríkisins um að þetta tvennt, verð og beint samband breytist fá því ekki staðist.“

Í umsögn Tannsmiðafélagsins segir ennfremur, að skilyrðið um að tannsmiðir hafi sönnunarbyrði fyrirfram um að samstarfsaðili sé fyrir hendi sé í hæsta máta óásættanlegt. Reikningur frá tannlækni fyrir vinnu í munnholi sem muni fylgja reikningi tannsmiðs ætti að vera nægjanleg trygging fyrir uppfyllingu lagaskilyrða. Ekki sé vitað til þess að Tryggingastofnun hafi sett tannlæknum sams konar skilyrði í samningsgerð við þá. Í það minnsta hafi Tryggingastofnun aldrei leitað umsagnar Tannsmiðafélagsins um það hvort uppgefinn samstarfsaðili úr hópi tannsmiða hafi meistararéttindi.

Framangreindar athugasemdir Tannsmiðafélags Íslands voru sendar Tryggingastofnun ríkisins og Tannlæknafélagi Íslands með bréfum, dags. 30. apríl og var veitt færi á að gera athugasemdir.

5.

Tannlæknafélag Íslands sendi Samkeppnisstofnun bréf, dags. 7. maí 1997. Þar sagði að félagið teldi athugasemdir Tannsmiðafélagsins ekki gefa tilefni til frekari svara af hálfu Tannlæknafélagins.

Engar athugasemdir bárust frá Tryggingastofnun ríkisins.

III. Lagaumhverfi

1.

Í 1. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 er markmið laganna skilgreint. Þar segir:
„Lög þessi hafa það markmið að efla virka samkeppni í viðskiptum og þar með vinna að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins. Markmiði þessu skal ná með því að:

- a. vinna gegn óhæfilegum hindrunum og takmörkunum á frelsi í atvinnurekstri,*
- b. vinna gegn óréttmætum viðskiptaháttum, skaðlegri fákeppni og samkeppnishömlum,*
- c. auðvelda aðgang nýrra keppinauta að markaðnum.“*

Í 1. mgr. 2. gr. segir um gildissvið laganna:

„Lögin taka til hvers konar atvinnustarfsemi, svo sem framleiðslu, verslunar- og þjónustu, án tillits til þess hvort hún er rekin af einstaklingum, félögum, opinberum aðilum eða öðrum.“

Í V. kafla samkeppnislaga er fjallað um eftirlit með samkeppnishömlum. Þar segir í 17. gr.:

„Samkeppnisráð getur gripið til aðgerða gegn samningum, skilmálum, athöfnum og aðstæðum sem hafa skaðleg áhrif á samkeppni. Hin skaðlegu áhrif geta m.a. falist í:

- a. að fyrirtæki nái, viðhaldi eða styrki markaðsráðandi stöðu sína á þeim markaði sem um ræðir,*
- b. óhagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta, t.d. vegna þess að valkostum viðskiptavina fækkar, framleiðsla og sala verður dýrari og keppinautar útilokast frá markaðnum,*
- c. óhæfilegri notkun á kaupbæti.*

Íhlutun getur falið í sér bann, fyrirmæli eða heimild með ákveðnu skilyrði. Íhlutun getur m.a. falið í sér að samkeppnisráð grípi til ákvörðunar um verð og viðskiptakjör einstakra fyrirtækja eða fyrirtækjahópa, enda verði að mati samkeppnisráðs ekki með öðru móti komið í veg fyrir skaðleg áhrif á samkeppni í viðkomandi grein.“

2.

Í lögum um tannlækna, nr. 38/1985, segir í 6. gr.:

„Verksvið tannlækna tekur til varna, greiningar og meðferðar á tannskemmdum, tannskekkju og tannleysi, til sjúkdóma, slysa og galla er þessu tengjast, þar með talið í mjúkvefjum og beinum.“

Í 8. gr. er svofellt ákvæði:

„Tannlæknum er heimilt að hafa aðstoðarfólk. Um sérhæft aðstoðarfólk fer samkvæmt lögum um tæknimenntaðar heilbrigðisstéttir.“

Í 9. gr. segir ennfremur:

„Aðstoðarfólk samkvæmt 8. gr. skal ávallt starfa undir handleiðslu og á ábyrgð tannlæknis. Það hefur ekki heimild til að taka að sér sjálfstæð verkefni á neinu sviði sem undir tannlækningar falla.

Öðrum en tannlæknum og sérhæfðu aðstoðarfólki undir þeirra stjórn er óheimilt að stunda tannlækningar.“

3.

Lög um almannatryggingar eru nr. 117/1993. Í IV. kafla laganna er fjallað um sjúkratryggingar. Þar segir í 1. mgr. 39. gr.:

„Tryggingastofnun ríkisins gerir samninga um greiðslur samkvæmt þessum kafla. Náist ekki samningur skal gerðardómur ákveða samningskjörin. Tilnefna samningsaðilar einn gerðarmann hvor, en Hæstiréttur skipar oddamann. Verði dómurinn ekki fullskipaður þannig tilnefnir Hæstiréttur þá sem vanta kann.“

Í 41. gr. laganna segir:

„Tryggingastofnun ríkisins ber að leita bestu mögulegra kjara, að teknu tilliti til gæða á þeim vörum og þjónustu sem hún greiðir eða tekur þátt í að greiða samkvæmt lögum þessum.

Sjúkratryggingadeild Tryggingastofnunar ríkisins er heimilt að semja við stofnanir, fyrirtæki eða einstaklinga um þá þjónustu sem henni ber að veita samkvæmt lögum þessum. Slíkan samning má gera í framhaldi af útboði. Í þeim tilvikum ákveður sjúkratryggingadeild hvaða tilboði skuli taka eða hvort öllum skuli hafnað. Ef tilboð eru óhæfilega há eða að öðru leyti ekki aðgengileg getur sjúkratryggingadeild ráðstafað verkinu á grundvelli fasts samningsverðs.“

4.

Í Iðnaðarlögum nr. 42/1978 segir í 2. gr.:

„Enginn má reka iðnað í atvinnuskyni á Íslandi eða í íslenskri landhelgi, nema hann hafi til þess fengið leyfi lögum þessum samkvæmt.“

Í 1.-3. mgr. 8. gr. segir ennfreður:

„Iðngreinar, sem reknar eru sem handiðnaður og löggiltar samkvæmt iðnfræðslulögum og reglugerðum settum samkvæmt þeim, skulu ávallt reknar undir forstöðu meistara.

Meistari skal bera ábyrgð á að öll vinna sé rétt og vel af hendi leyst.

Rétt til iðnaðarstarfa í slíkum iðngreinum hafa meistarar, sveinar og nemendur í iðngreininni. Heimilt er sérfélögum, sveina- og meistarafélagi í sömu iðn að gera sín á milli samning um það, að ráða megi ólært verkafólk til iðnaðarstarfa undir stjórn lærðs iðnaðarmanns um ákveðinn stuttan tíma í senn, þegar sérstaklega stendur á og brýn þörf er á auknum vinnukrafti í iðninni. Einnig getur hver og einn unnið iðnaðarstörf fyrir sjálfan sig og heimili sitt, enn fremur fyrir opinbera stofnun eða fyrirtæki, sem hann vinnur hjá, ef um minni háttar viðhald á eignum þessara aðila er að ræða.“

Í 9. gr. er svofellt ákvæði:

„Rétt til að kenna sig í starfsheiti sínu við löggilta iðngrein hafa þeir einir, er hafa sveinsbréf eða meistarabréf í iðngreininni.“

Í 10. - 12. gr. eru svo ákvæði um meistarabréf.

Samkvæmt 6. gr. reglugerðar nr. 558/1981 um iðnfræðslu, er tannsmíði löggilt iðngrein.

IV.

Niðurstöður

1.

Mál þetta snýst um kvörtun Tannsmiðafélags Íslands gegn Tryggingastofnun ríkisins. Kvörtunin lýtur að því, að Tryggingastofnun ríkisins hafi neitað að gera samning við Tannsmiðafélagið, eða tannsmiðameistara sem sérhæfðir séu í smíði á lausum gervigómum, um lögboðnar endurgreiðslur vegna tannsmiðavinnu fyrir skjólstæðinga stofnunarinnar. Tannsmiðafélagið krefst þess að Tryggingastofnun verði gert skylt að gera slíkan samning og er bent á

að í gildi sé samningur milli Tryggingastofnunar og Tannlæknafélags Íslands um endurgreiðslur fyrir tannlæknaverki. Inni í þeim samningi séu endurgreiðslur fyrir tannsmíðavinnu, en einungis tannlæknir megi gefa út endurgreiðslureikning. Þetta hafi í för með sér að viðskiptavinir tannsmíða geti ekki snúið sér beint til þeirra um tannsmíðavinnu, heldur verði slíkar beiðnir að fara í gegnum tannlækna, sem þá hafi í hendi sér hvern tannsmíð þeir velja til verksins. Það leiði til lakari þjónustu við viðskiptavininn auk þess sem tannsmíðir fullyrða að þetta hafi í för með sér óréttláta tekjuskiptingu á milli tannlækna annars vegar og tannsmíða hins vegar. Loks sé þetta fyrirkomulag dýrara heldur en ef tannsmíðir hefðu beinan samning við Tryggingastofnun um endurgreiðslur. Við þær aðstæður gætu tannsmíðir keypt þá vinnu af tannlækni sem honum einum er heimilt að vinna, þ.e. vinna í munnholi sjúklings, og jafnræði væri því með aðilum á markaðnum.

Þetta hafi þann kost í för með sér, að bótaþegi geti valið hvora leiðina hann kjósi að fara, beint til tannsmíðs eða til tannlæknis, til að fá smíðaðar tennur. Þannig aukist gæði þeirrar þjónustu sem bótaþegi eigi kost á. Þá segir í kvörtun Tannsmíðafélagsins, að tannsmíðir geti látið fylgja með til TR reikning frá tannlækni þar sem skýrt komi fram hver taki mátið. Þannig telja tannsmíðir sig geta lækkað verð til neytenda, ef þeir fái að ráða því sjálfir við hvaða tannlækna þeir semji um máttöku í munnholi.

Þá er því einnig haldið fram af hálfu Tannsmíðafélagsins að Tannlæknafélag Íslands beiti þvingunaraðgerðum til að verja einokunarstöðu sína. Sem dæmi um það nefnir Tannsmíðafélagið að Tannlæknafélagið hafi gefið út tilmæli til allra tannlækna um að sniðganga viðskipti við þá fjóra tannsmíði sem hafi gert áður nefndan samning við TR á sínum tíma.

2.

Í umsögn Tannlæknafélagsins vegna kvörtunar Tannsmíðafélagsins segir, að eftir dóm Hæstaréttar frá 7. desember 1995 sé ljóst að tannsmíðir megi ekki vinna í munnholi sjúklinga. Tannlæknar hafi barist fyrir því að þau lög sem þetta bjóði séu haldin. Vegna þessa geti TR ekki gert samning við tannsmíði um þessa vinnu. Þá segir að tannsmíði sé iðngrein og tannsmíðir iðnaðarstétt en ekki heilbrigðisstétt. Þeir hafi aflað sér réttinda til að vinna við tannsmíðaborðið en ekki í munnholi. Tannsmíði skorti þá menntun sem til þurfi á því sviði. Tannlæknafélagið hafnar því að það hafi haft þau afskipti af málum tannsmíða að leitt hafi til atvinnumissis þeirra.

3.

Í umsögn Tryggingastofnunar um kvörtun tannsmiða er forsaga málsins rakin allt til þess tíma er dómur Hæstaréttar féll, þann 7. desember 1995. TR segir, að stofnunin hafi talið það hag bæði hennar og ekki síst skjólstæðinga sinna að gera samning við tannsmiði. Þar hafi fyrst og fremst verið um að ræða ódýrari þjónustu og oft mikinn kost fyrir hina tryggðu að vera í beinu sambandi við þann sem smíðaði tennurnar. Samkvæmt samningnum hafi tannsmiðir sjálfir átt að sjá um mátun. Vegna niðurstöðu Hæstaréttar, um að tannsmiðum væri óheimilt að vinna í munnholi manna, hafi verið óhjákvæmilegt fyrir TR að segja samningnum upp.

Um kröfu Tannsmiðafélagsins um samning við TR segir stofnunin að til þess að hún gangi til samninga við tiltekna aðila eða félög verði það að vera alveg ljóst að það þjóni hagsmunum hinna sjúkra- og slysatryggðu. Það sé jafnframt skylda TR að gæta þess að því fjármagni sem henni sé úthlutað sé vel varið. Samninganefnd TR hafi átt viðræður við tannsmiði um það fyrirkomulag sem þeir fjalli um í kvörtun sinni. Þá hafi tannsmiðir lagt fram bréf þar sem þeir komi með hugmyndir um innihald samnings ásamt verðskrá (hámarksverð). Sú verðskrá sé að mati TR það óhagstæð að TR hafi ekki séð hag sínum né hinna sjúkratryggðu borgið með því að ganga til samninga við þá. Þá sé einnig ljóst að ef TR ætti að gera samning við tannsmiði yrði að vera tryggt að tannsmiðirnir væru í samvinnu við tannlækna en enn hafi tannsmiðir ekki getað bent á neinn tannlækni sem fús sé til samstarfs við þá. Það sé útilokað að TR geri samning við tannsmiði nema öll lagaskilyrði séu uppfyllt í samræmi við dóm Hæstaréttar.

4.

Rétt þykir að fara nokkrum orðum um það með hvaða hætti samkeppnislög taka til þeirrar þjónustu sem ágreiningsefni málsins lýtur að. Í 1. mgr. 2. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 segir, að lögin taki til hvers konar atvinnustarfsemi án tillits til þess hvort hún sé rekin af einstaklingum, félögum, opinberum aðilum eða öðrum. Samkeppnisráð og áfrýjunarnefnd samkeppnismála hafa áður fjallað um álitafni sem lúta að gildissviði samkeppnislaga og lögsögu samkeppnisráðs í einstökum tilfellum. Má í því sambandi vísa til úrskurða samkeppnisráðs nr. 22/1996, 23/1996 og 2/1997 og úrskurða áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 12/1994, 24/1995 og 4/1997.

Hvað gildissvið samkeppnislaga varðar þykir ljóst, að vinna tannsmiða falli undir áður nefnt ákvæði samkeppnislaga og falli því undir gildissvið laganna.

Rétt er að nefna sérstaklega, að sú klíniska vinna, sem fram þarf að fara í tengslum við tannsmíðavinnu og teljast má til heilbrigðisstarfsemi, fellur undir samkeppnislög samkvæmt áðurnefndri skilgreiningu á gildissviði þeirra, sbr. sérstaklega úrskurði samkeppnisráðs nr. 7/1996 og áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 12/1994 og 4/1997.

Um lögsögu samkeppnisráðs, þegar svo háttar til að sérlög gilda um það málefni sem til úrlausnar er, hefur og áður verið fjallað. Niðurstaða áfrýjunarnefndar samkeppnismála í málunum nr. 24/1995 og 4/1997 var á þá lund, að til að sérlög útiloki að samkeppnisyfirvöld geti gripið til aðgerða gagnvart athöfnum opinberra aðila sem skaðlegir eru samkeppni, verði lögin að geyma sérstakar reglur um þær athafnir.

Í IV. kafla almannatryggingalaga nr. 117/1993 er fjallað um sjúkratryggingar. Samkvæmt 33. gr. laganna er það hlutverk sjúkratryggingadeildar Tryggingastofnunar ríkisins að annast sjúkratryggingar samkvæmt lögnum.

Í 1. mgr. 37. gr. laganna segir: „*Fyrir tannlæknaþjónustu, aðra en tannréttingar, greiða sjúkratryggingar samkvæmt gjaldskrá sem ráðherra setur. Gjaldskráin gildir bæði um tannlækningar sem starfræktar eru á vegum hins opinbera og annarra. Í stað gjaldskrár ráðherra er Tryggingastofnun þó heimilt að semja um gjaldsskrá er gildi um tannlæknaþjónustu, alla eða að hluta, aðra en tannréttingar.*“

Í 3. mgr. 37. gr. segir: „*Reikningi fyrir tannlæknaþjónustu skal framvísað á reikningsformi sem Tryggingastofnun ákveður.*“

Samkvæmt 39. gr. laganna gerir Tryggingastofnun ríkisins samninga um greiðslur fyrir þá þjónustu sem sjúkratryggðir njóta. Náist ekki samningar skal gerðardómur ákveða samningskjörin.

Í 41. gr. almannatryggingalaga segir: „*Sjúkratryggingadeild Tryggingastofnunar ríkisins er heimilt að semja við stofnanir, fyrirtæki eða einstaklinga um þá þjónustu sem henni ber að veita samkvæmt lögum þessum. Slíkan samning má gera í framhaldi af útboði. Í þeim tilvikum ákveður sjúkratryggingadeild hvaða tilboði skuli taka eða hvort öllum skuli hafnað. Ef tilboð eru óhæfilega há eða að öðru leyti ekki aðgengileg getur sjúkratryggingadeild ráðstafað verkinu á grundvelli fasts samningsverðs.*“

Í samræmi við úrskurð samkeppnisráðs nr. 2/1997 og áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 4/1997 er það mat samkeppnisráðs, að framangreind ákvæði almannatryggingalaga séu ekki þess eðlis að þau útiloki beitingu samkeppnislaga í máli þessu. Eingöngu er um að ræða almenn heimildarákvæði sem kveða á um að stofnunin geti gert samninga um þá þjónustu sem henni ber að veita. Hins vegar er ekki kveðið nánar á um það í lögnum með hvaða hætti samið skuli við viðkomandi stofnanir, fyrirtæki eða einstaklinga.

Þegar framangreint er virt telur samkeppnisráð ljóst að Tryggingastofnun ríkisins beri við framkvæmd á IV. kafla almannatryggingalaga nr. 117/1993 að gæta þess að brjóta ekki gegn markmiði og ákvæðum samkeppnislaga nr. 8/1993. Í því sambandi vill samkeppnisráð benda á að virk samkeppni getur að vissu marki verið til þess fallin að stuðla að því að markmið almannatryggingalaga og laga um heilbrigðisþjónustu náist. Ekki er ástæða til að ætla annað en að samkeppni milli t.d. tannlækna og tannsmiða stuðli að lægra verði, hagkvæmni og betri þjónustu á sama hátt og í annarri atvinnustarfsemi. Þessi áhrif samkeppninnar eru þannig sjúklingum til hagsbóta og miða að því að lækka kostnað hins opinbera af heilbrigðisþjónustu.

Að teknu tilliti til alls ofangreinds telur samkeppnisráð að ákvæði samkeppnislaga taki til atvika þessa máls.

5.

Í samningi um tannlækningar milli Tryggingastofnunar ríkisins (TR) og Tannlæknafélags Íslands (TFÍ), dags. 15. apríl 1992, með síðari breytingum, segir í 1. gr., að samningurinn taki til þeirra starfandi tannlækna, sem gerist aðilar að honum með yfirlýsingu til stjórnar TFÍ. Stjórnin tilkynni TR hvaða tannlæknar starfi eftir samningnum. Félögum í TFÍ sé frjálst að gerast aðilar að samningnum hvenær sem þeir óski þess, án annarra kvaða en í honum greini.

Ennfremur segir, að tannlæknar, sem verði aðilar að samningnum, taki að sér að veita tannlæknaþjónustu, sem sjúkra- og slysatryggingum beri að greiða fyrir samkvæmt lögum um almannatryggingar, þó ekki tannréttingar. TR endurgreiði samkvæmt samningnum fyrir tannlækningar allra tryggðra sjúklinga, nema tannlækningar 6-15 ára barna og unglinga aðrar en fyrirbyggjandi þegar þjónusta skólatannlækna sé fyrir hendi. TR ákveði hversu mikill hluti sérfræðiálags sé endurgreiddur, skv. 6. mgr. 4. gr. TR viðurkenni þann rétt sjúklings að vera frjáls að velja sér tannlækni, enda starfi tannlæknirinn samkvæmt samningnum.

Þá segir, að TR endurgreiði samkvæmt samningnum aðeins fyrir vinnu þeirra tannlækna, sem séu félagar í TFÍ og starfi samkvæmt honum.

Í 2. gr. samningsins segir, að hann nái til tannlæknaþjónustu, annarrar en tannréttinga, sem almannatryggingakerfið skuli láta hinum tryggða í té samkvæmt lögum hverju sinni og nánar kunni að verða ákveðið af stjórnvöldum.

6.

Á grundvelli framangreinds samnings hefur verið útbúin gjaldskrá fyrir tannlækningar veittar sjúklingum sem tryggðir eru samkvæmt almannatryggingalögum. Núgildandi gjaldskrá tók gildi 1. mars sl. og gildir til 31. desember nk. Í gjaldskránni er tiltekið það verð sem endurgreiðslur eru miðaðar við af hálfu TR til sjúklinga. Tannlæknafélag Íslands hefur einnig gefið út leiðbeiningar til sinna félagsmanna um útselda gull-, parta- og prótesuvinnu með venjulegum gull- og laboratorískostnaði, eins og það er kallað. Þær leiðbeiningar hafa sama gildistíma og framangreind gjaldskrá. Til viðbótar við það verð sem fram kemur í gjaldskrá TR og TFÍ er verðflokkur sem kallast „labkostnaður + efni“. Innifalið í þeim flokki er kostnaður vegna vinnu tannsmíðs. Þessi liður er samkvæmt því sem fram kemur í leiðbeiningunum byggður á viðmiðunarverði frá Sambandi íslenskra tannsmíðaverkstæða.

Af því sem að framan greinir er ljóst, að verð fyrir vinnu tannsmíðs og efniskostnað er ekki fengið með samningum TR við annaðhvort tannsmíði eða tannlækna. Með stoð í viðmiðunarverðskrá Sambands íslenskra tannsmíðaverkstæða hefur Tannlæknafélag Íslands einhliða sett upp einstaka kostnaðarliði um vinnu tannsmíðs og efniskostnað.

7.

Svo sem fram kemur af gögnum málsins, gerði TR samning við einn tannsmíð árið 1992 um smíði og viðgerðir á gervigómum og gervitönum fyrir sjúkratryggða elli- og örorkulífeyrisþega og þá sem slysatryggðir voru skv. lögum um almannatryggingar. Í ágúst 1995 samdi TR við þrjá aðra tannsmíði á sömu nótum. Í desember 1995 var þessum samningum öllum sagt upp, enda var þá genginn dómur í Hæstarétti sem bannaði tannsmíðum vinnu í munnholi manna. Um samningsgerð þessa segir TR: „*Tryggingastofnun taldi það hag bæði stofnunarinnar og ekki síst sjúkratryggðra elli- og örorkulífeyrisþega og*

þeirra sem slysatryggðir eru skv. almannatryggingalögum að gera samning við tannsmiði. Hér var fyrst og fremst um ódýrari þjónustu að ræða og oft mikill kostur fyrir hina tryggðu að vera í beinu sambandi við þann sem smíðaði tennurnar. Samkvæmt samningnum áttu tannsmiðir sjálfir að sjá um mátun.“

Tryggingastofnun hefur einnig, svo sem fyrr greinir, synjað beiðni tannsmiða um samning milli þessara aðila um lögboðnar endurgreiðslur með sama eða svipuðum hætti og stofnunin hefur samið við tannlækna. Um það segir Tryggingastofnun: „*Samninganefnd Tryggingastofnunar hefur átt viðræður við tannsmiði um það fyrirkomulag sem þeir fjalla um í bréfi sínu til Samkeppnisstofnunar. Þá hafa tannsmiðir lagt fram bréf þar sem fram koma hugmyndir þeirra um innihald samnings ásamt verðskrá (hámarksverð). Í stuttu máli má segja að sú verðskrá sem tannsmiðir hafa boðið er það óhagstæð að Tryggingastofnun hefur ekki séð hag sínum né hinna tryggðu borgið með því að ganga til samninga við þá. Þá er einnig ljóst að ef Tryggingastofnun myndi gera samning við tannsmiði yrði að vera tryggt að tannsmiðirnir væru í samvinnu við tannlækna en enn hafa þeir ekki bent á neinn tannlækni sem er fús til samstarfs. Það er útilokað að Tryggingastofnun ríkisins geri samning við tannsmiði nema öll lagaskilyrði séu uppfyllt í samræmi við dóm Hæstaréttar.“*

8.

Af framansögðu þykir sýnt, að ein meginástæða þess að Tryggingastofnun hefur neitað gerð samnings við tannsmiði um lögboðnar endurgreiðslur, er sú niðurstaða Hæstaréttar í málinu nr. 52/1995, sem kveðin var upp 7. desember 1995, að tannsmiðum sé óheimilt vinna í munnholi manna. Það er og meginröksemd Tannlæknafélags Íslands gegn því að slíkur samningur verði gerður. Þykir því rétt að fara nokkrum orðum um dóm Hæstaréttar og þá niðurstöðu sem af honum verður dregin.

Í málinu, sem rekið var í Hæstarétti af Tannlæknafélagi Íslands gegn Bryndísi Kristinsdóttur tannsmiði, var um það deilt hvort tannsmiðurinn hefði heimild að lögum til að taka sjálf mót af gómi og tannstæði manna til smíði gervitanna og tanngarða og til eftirfarandi mátunar. Hæstiréttur rekur þá þróun sem orðið hafi á lögum um tannlækningar, allt frá fyrstu lögum um tannlækningar nr. 7/1929. Í þeim lögum hafi starfssvið tannlækna verið skilgreint. Samkvæmt 4. gr. þeirra hafi öllum öðrum en tannlæknum, eða þeim sem tannlæknaleyfi hefðu, óheimilt að setja gervitennur og tanngarða í menn. Með lögum nr. 34/1932 hafi verið gerð sú breyting á lögum nr. 7/1929 að dómsmálaráðherra

hafi, að fengnu samþykki landlæknis, verið heimilt að veita mönnum, sem lokið hefðu tannsmíðanámi, leyfi til að setja gervitennur og tanngarða í menn í samráði við héraðslækni í þeim sveitum sem væru tannlæknalaus. Þessi heimild hafi svo verið afnumin með lögum nr. 62/1947. Haustið 1973 hafi svo komið fram frumvarp á Alþingi til nýrra laga um tannlækningar, sem sætti meðferð í báðum þingdeildum, en varð ekki útrætt. Hafi málefni tannsmíða þá komið nokkuð til umræðu. Sú umræða hafi þó ekki leitt í ljós, að vilji væri fyrir því að hverfa frá þeirri meginreglu sem lýst var í þágildandi lögum.

Lög nr. 38/1985 um tannlækningar hafi svo leyst af hólmi lög nr. 7/1929 með síðari breytingum. Í 6. gr. laganna sé verksvið tannlækna nú skilgreint svo að það taki til „varna, greiningar og meðferðar á tannskemmdum, tannskekkju og tannleysi, til sjúkdóma, slysa og galla er þessu tengjast, þar með talið í mjúkvæfjum og beinum.“ Frumvarp til þessara laga hafi að stofni til verið byggt á því lagafrumvarpi sem að hafi verið unnið 1973 til 1974. Í athugasemdum með frumvarpinu hafi sagt, að skilgreining á starfssviði tannlækna væri „efnislega lítt breytt en einfaldari en áður“. Með þessari skýringu telur Hæstiréttur gefið til kynna, að ekki hafi verið fyrirhugað að skilja það undan almennu verksviði og einkarétti tannlækna að setja gervitennur og tanngarða í menn, eins og verið hafi frá setningu fyrstu laganna. Hafi þetta og komið fram í ræðu þáverandi heilbrigðismálaráðherra er hann mælti fyrir frumvarpinu. Í ræðu hans hafi sagt: „Hins vegar hafa flestir þeirra [tannlæknar] eða allir þann hátt á að senda frá sér tannsmíðaverkefni til tannsmíða sem smíða þá eftir máli því sem tannlæknir tekur af sjúklingi. Með þessu frv. er ekki ætlunin að breyta á nokkurn hátt réttarstöðu þessara tveggja stétta varðandi tannsmíði frá því sem nú er í gildi, en í dag er það svo að það er tannlæknirinn einn sem hefur leyfi til þess að taka mát og máta gervitennur, festa þær í sjúkling, hvort sem er um heila góma eða parta eða einstakar tennur, krónur eða brýr að ræða. Þar hefur enginn annar leyfi til þess að vinna sjálfstætt við sjúkling, enda er læknisfræðileg þekking á líffærafræði tyggingarfæra undirstaða þess að vel takist til við ísetningu gervitanna.“

Niðurstaða Hæstaréttar varðandi þá þróun sem að framan er lýst er sú, að túlka beri ákvæði 6. gr. laganna um meðferð á tannleysi með hliðsjón af eldri lögum að þessu leyti.

Þá viku Hæstiréttur að lagalegri stöðu tannsmíða. Menntamálaráðherra hafi á sínum tíma, með reglugerð nr. 323/1972, gert tannsmíðar að löggiltri iðngrein, sbr. þágildandi lög um iðnfræðslu nr. 68/1966.

Hæstiréttur telur samkvæmt framansögðu að frá 1929 hafi tannsmiðir ekki haft lagaheimild til að vinna í munnholi manna í því skyni að setja í þá gervitennur eða tanngarða nema samkvæmt undantekningarákvæðum laga nr. 34/1932 og nr. 62/1947, en þau ákvæði hafi ekki tekið til Bryndísar Kristinsdóttur. Verði tannsmiðum að óbreyttum lögum ekki heimiluð þessi vinna. Dómsorð hljóðaði svo: „*Gagnáfrýjanda, Bryndísi Kristinsdóttur, er óheimil vinna í munnholi manna í því skyni að setja í þá gervitennur eða tanngarða*“.

Að mati samkeppnisráðs þykir verða að túlka framangreinda niðurstöðu Hæstaréttar frekar þröngt en rúmt í vafatilfellum. Þannig lítur samkeppnisráð svo á, að með dóminum sé fallist á, að tannsmiðir þeir, sem eins er ástatt um og gagnáfrýjanda í framangreindu máli, hafi ekki heimild til að vinna í munnholi. Eftir stendur, að tannsmiðir hafa lögverndaðan rétt til að stunda tannsmíði. Ekki verður, að mati samkeppnisráðs, ráðin af dómi Hæstaréttar víðtækari regla en sú, að tannsmíði sé óheimilt að taka mát af tannstæði sjúklings og framkvæma mátun gervitanna eða -góma, m.ö.o. að taka að sér þann þátt tannsmíðavinnu sem fram fari í munnholi sjúklings. Þessi niðurstaða styrkist m.a. af þeirri meginreglu samkeppnisréttar, að allar hömlur á svigrúm manna í atvinnurekstri séu almennt til þess fallnar að draga úr samkeppni eða hafa skaðleg áhrif á samkeppni á tilteknum markaði. Slíkar hömlur geta þó vissulega átt rétt á sér, en vegna samkeppnislaganna nr. 8/1993, verða allar slíkar hömlur að styðjast við skýr lagafyrirmæli eða stjórnvaldsfyrirmæli er eigi skýra form- og efnisstoð í lögum. Ennfremur, og ekki síst, styrkist þessi túlkun af ákvæði 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrár Íslands, nr. 33/1944, sbr. 13. gr. laga nr. 97/1995, en þar segir: „*Öllum er frjálst að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa. Þessu frelsi má þó setja skorður með lögum, enda krefjist almannaheill þess*“. Þótt Hæstiréttur hafi í framangreindu dómsmáli ekki talið tilvitnað stjórnarskrárákvæði standa niðurstöðu sinni í vegi, hefur það eftir sem áður þau áhrif, samkvæmt viðurkenndum lögskýringarsjónarmiðum, að skýra verði ákvæði laga er takmarki atvinnufrelsi manna þrengjandi lögskýringu í vafatilfellum.

Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða samkeppnisráðs, að það fyrirkomulag sem tannsmiðir hafa krafist að lagt verði til grundvallar samningi þeirra og Tryggingastofnunar uppfylli öll lagaskilyrði, eins og þau hafa verið túlkuð af Hæstarétti í fyrrgreindu máli nr. 52/1995. Standa lög því ekki í vegi fyrir því að slíkur samningur verði gerður.

9.

Svo sem fyrr greinir hafa samkeppnislög það að markmiði að efla virka samkeppni í viðskiptum og þar með vinna að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins. Markmiði þessu skal ná með því m.a. að vinna gegn óhæfilegum hindrunum og takmörkunum á frelsi í atvinnurekstri, sbr. 1. gr. laganna.

Í 17. gr. samkeppnislaga er að finna heimildir til handa samkeppnisráði til að grípa til aðgerða gegn t.d. ýmsum athöfnum og aðstæðum sem hafi skaðleg áhrif á samkeppni. Hin skaðlegu áhrif geta skv. ákvæðinu m.a. falist í óhagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta, t.d. vegna þess að valkostum viðskiptavina fækkar, framleiðsla og sala verður dýrari og keppinautar útilokist frá markaðnum. Íhlutun samkvæmt þessu ákvæði getur m.a. falið í sér bann, fyrirmæli eða heimild með ákveðnu skilyrði.

Um stöðu Tryggingastofnunar ríkisins sem kaupanda þjónustu á sviði sérfræðilækninga var fjallað í úrskurði samkeppnisráðs nr. 2/1997, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 4/1997. Niðurstaðan varð sú að Tryggingastofnun sé markaðsráðandi kaupandi á þessari þjónustu. Telja verður að sömu efnisrök eigi við um kaup Tryggingastofnunar á þjónustu tannlækna fyrir elli- og örorkulífeyrisþega og þá sem slysatryggðir eru samkvæmt almannatryggingalögum, einnig að því er varðar vinnu tannsmíða.

Sú staða sem uppi er á þeim markaði sem hér um ræðir er því sú, að Tryggingastofnun hefur neitað að gera samning við tannsmíði um lögboðnar endurgreiðslur. Því geta þeir einstaklingar, sem rétt eiga til lögboðinna endurgreiðslna vegna tannsmíða, ekki notið þeirra nema sækja þjónustu sína til tannlæknis. Viðkomandi tannlæknir velur síðan þann tannsmíð sem fenginn er til að vinna tannsmíðavinnuna. Samkvæmt þessu þykir ljóst, að möguleikar tannsmíða á að reka viðskipti sín beint gagnvart þeim aðilum sem þurfa á þjónustu þeirra að halda eru verulega skertir og í sumum tilfellum nánast engir. Tannsmíðir, sem hyggjast taka að sér verkefni fyrir einstaklinga sem njóta lögboðinna endurgreiðslna almannatrygginga, eru því í öllu verulegu háðir ákvörðunarvaldi tannlækna um hvort verkefni renni til þeirra eður ei. Með þessu móti er hvorki tryggt, að val neytanda á seljanda þjónustu fari eftir verði hennar né gæðum. Að mati samkeppnisráðs stríðir framangreint fyrirkomulag gegn bæði 1. og 17. gr. samkeppnislaga. Fyrirkomulagið heftir, eða nánast eyðir, samkeppni á þeim markaði sem um ræðir, það leiðir til fækkunar valkosta fyrir neytendur og útilokar keppinauta frá markaðnum.

10.

Með tilliti til alls framangreinds er það niðurstaða samkeppnisráðs að neitun Tryggingastofnunar ríkisins um að gera samning við tannsmiði stríði gegn markmiði samkeppnislaga, sbr. 1. gr. þeirra, sbr. og 17. gr. Samkeppnisráð fellst þó á það með Tryggingastofnun, að stofnuninni verður ekki gert að gera samning sem sé henni augljóslega óhagkvæmur eða skaði hagsmuni skjólstæðinga hennar. Hins vegar er gert ráð fyrir því í 1. mgr. 39. gr. almannatryggingalaga nr. 117/1993, að náist ekki samningar milli Tryggingastofnunar og samningsaðila hennar, skuli gerðardómur ákveða samningskjörin. Einnig ber til þess að líta, að engin áþreifanlega gögn hafa verið lögð fram um, að ekki sé unnt að gera samning milli þessara aðila um þá þjónustu sem í málinu greinir, sem sé að minnsta kosti ekki óhagstæðari Tryggingastofnun en samningur hennar við Tannlæknafélag Íslands.

Samkeppnisráð tekur og sérstaklega fram, að Tryggingastofnun er ekki heimilt, að gera það að skilyrði fyrir samningsgerð milli stofnunarinnar og tannsmiða, að þeir bendi fyrirfram á tiltekna samstarfsaðila úr hópi tannlækna sem sjá eigi um munnholsvinnu. Engin ástæða er til annars en ætla að tannsmiðir muni fylgja landslögum og þeim samningi sem kann að nást milli Tryggingastofnunar og tannsmiða um lögboðnar endurgreiðslur. Samkeppnisráð beinir því þeim fyrirmælum til Tryggingastofnunar ríkisins að ganga til samninga við tannsmíðameistara sem sérhæfðir eru í smíði á lausum gervigómum, um lögboðnar endurgreiðslur vegna tannsmíðavinnu á grundvelli þess sem að framan greinir.

11.

Rétt þykir að fara nokkrum orðum um þær fullyrðingar sem fram hafa komið af hálfu Tannsmíðafélags Íslands og lúta að meintum ólögætum aðgerðum af hálfu Tannlæknafélags Íslands gegn tannsmiðum. Samkeppnisstofnun ritaði Tannlæknafélaginu bréf af þessu tilefni, dags. 12. júní sl., þar sem óskað var eftir afstöðu félagsins til þessara fullyrðinga og ýmsum gögnum, s.s. fundargerðum stjórnarfunda, almennra félagsfunda, afritum af bréfum o.fl.

Af þeim gögnum sem athuguð voru í þessu sambandi má ráða, að málefni tannsmiða og Tryggingastofnunar ríkisins hafa verið til meðferðar reglulega á mörgum fundum stjórnar Tannlæknafélagsins og almennum félagsfundum. Stjórn Tannlæknafélags Íslands og einstakir félagsmenn hafa frá upphafi tekið

einarða afstöðu gegn tilraunum einstakra tannsmiða til að gera samning við Tryggingastofnun um þá vinnu sem um er fjallað í máli þessu.

Í 12. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 segir: „*Samtökum fyrirtækja er óheimilt að ákveða samkeppnishömlur eða hvetja til hindrana sem bannaðar eru samkvæmt lögum þessum eða brjóta í bága við ákvarðanir skv. 17. - 19. gr. Bann þetta nær einnig til stjórnarmanna samtaka, starfsmanna þeirra og manna sem valdir eru til trúnaðarstarfa í þágu samtakanna.*“

Í því tilfelli sem hér um ræðir jafngildir framangreint ákvæði samkeppnislaga því, að Tannlæknafélagi Íslands, stjórnarmönnum þess, starfsmönnum og öðrum sem ákvæðið greinir, sem og tannlæknum sjálfum er óheimilt að stuðla að þeim samkeppnishindrunum sem getur í ákvæðinu.

Þegar um aðila í atvinnurekstri er að ræða, eða samtök slíkra aðila, sem njóta einhvers konar verndar, löggildingar eða einkaleyfis til starfsemi sinnar ber þeim sérstök skylda til að gæta þess að misnota ekki aðstöðu sína eða aðhafast eitthvað sem hindrað getur samkeppni á viðkomandi markaði að því marki sem slík samkeppni samræmist lögum. Í þessu máli liggur fyrir, að tannsmíðavinna fyrir elli- og örorkulífeyrisþega og þá sem slysatryggðir eru samkvæmt almannatryggingalögum, hefur hingað til einungis verið unnin að frumkvæði tannlæknis til að unnt hafi verið að njóta endurgreiðslna frá Tryggingastofnun samkvæmt reglum stofnunarinnar. Væri um samantekin ráð tannlækna að ræða um að skipta ekki við tiltekna tannsmiði er ljóst, að viðkomandi tannsmiður væri við þessar aðstæður útilokaður frá allri vinnu við sérgrein sína að þessu leyti. Atvinnu- og afkomumöguleikum hans væri þar með stefnt í voða auk þess sem valkostum neytenda fækkaði og samkeppni skaðaðist á markaðnum. Slíkt fengi ekki staðist gagnvart gildandi samkeppnislögum.

Í ljósi þess sem að framan greinir áréttar samkeppnisráð mikilvægi þess, að Tannlæknafélag Íslands fari gætilega í aðgerðum sínum og athöfnum gagnvart þeim aðilum sem annað hvort eru háðir tannlæknum um samstarf vegna ákvæða í lögum eða eru í samkeppni við þá á einstökum sviðum sem fallið geta undir vinnu tannlækna og stuðli ekki undir neinum kringumstæðum að óeðlilegum hindrunum á samkeppni milli einstakra tannsmiða annars vegar og tannsmiða og tannlækna hins vegar, þegar það á við.

IV. Ákvörðunarorð:

„Með hliðsjón af markaðsráðandi stöðu Tryggingastofnunar ríkisins, sem kaupanda á tannlækna- og tannsmíðapjónustu fyrir elli- og örorkulífeyrisþega og þá sem slysatryggðir eru samkvæmt lögum um almannatryggingar nr. 117/1993, telur samkeppnisráð að synjun Tryggingastofnunar ríkisins á gerð samnings við tannsmíðameistara sem sérhæfðir eru í smíði á lausum gervigómum, um lögboðnar endurgreiðslur vegna fyrrgreindra skjólstæðinga Tryggingastofnunar, hafi skaðleg áhrif á samkeppni í skilningi 17. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 og stríði gegn markmiði laganna, sbr. 1. gr. þeirra.

Að mati samkeppnisráðs getur það ekki samrýmst samkeppnislögum að byggja synjun á gerð slíks samnings á því að tannsmiðir tilgreini fyrirfram þá tannlækna sem þeir hyggist skipta við á grundvelli samnings þeirra við Tryggingastofnun ríkisins.

Með vísan til 17. gr. samkeppnislaga beinir samkeppnisráð þeim fyrirmælum til Tryggingastofnunar ríkisins að ganga til samninga við tannsmíðameistara sem sérhæfðir eru í smíði á lausum gervigómum, um lögboðnar endurgreiðslur fyrir elli- og örorkulífeyrisþega og þá sem slysatryggðir eru samkvæmt almannatryggingalögum, á þeim grundvelli sem markaður er í almannatryggingalögum.“