

Fimmtudaginn 10. ágúst 1995 kl. 12:15

59. fundur Samkeppnisráðs

Álit nr. 6/1995

**Kvörtun sjálfstætt starfandi dýralækna  
vegna gjaldskrármála og starfsemi héraðsdýralækna**

**I.**

**Málavextir**

**1.**

Þann 2. mars 1995 komu, f.h. sjálfstætt starfandi dýralækna, þeir Lars Hansen og Sigurður Ingi Jóhannsson dýralæknar á fund með starfsmönnum Samkeppnisstofnunar vegna samkeppnisaðstæðna sjálfstætt starfandi dýralækna. Á fundinum lögðu þeir fram nokkrar athugasemdir kjaramálahóps sjálfstætt starfandi dýralækna vegna starfsemi héraðsdýralækna. Í þeim er bent á að héraðsdýralæknar séu embættismenn sem sinni ákveðnum embættis-skyldum en jafnframt stundi þeir læknisstörf fyrir dýraeigendur sem séu embættisverkunum óviðkomandi. Auk þeirra föstu launa sem héraðsdýralækna-embættinu tengjast fái héraðsdýralæknar ýmsan kostnað s.s. skrifstofukostnað greiddan frá ríkinu auk þess að fá sérstaklega greitt fyrir að standa vaktir vegna læknisstarfanna sem tengist embættisfærslum ekki að neinu leyti. Í ljósi þessa telja sjálfstætt starfandi dýralæknar að samkeppnisstaða þeirra gagnvart héraðsdýralæknum sé skert, þ.e. hinir síðarnefndu geti nýtt embættistekjur sínar til að greiða niður lækniþjónustu við dýraeigendur í samkeppni við sjálfstætt starfandi dýralækna. Benda þeir á að lögum samkvæmt hafi héraðsdýralæknar m.a. eftirlit með mjólkurframleiðslu bænda, aðbúnaði, húsakosti og fóðrun. Sýrja sjálfstætt starfandi dýralæknar því hvort óeðlileg hagsmunatengsl geti skapast þegar sami aðili annast eftirlit að lögum og vinnur jafnframt sem verktaki (dýralæknir) fyrir eftirlitsþola. Í athugasemdum dýralæknanna kemur auk þess fram að samkvæmt erindisbréfi sé héraðsdýralæknum heimilt að ráða sér aðstoðarfólk á eigin kostnað. Hvergi sé hins vegar skilgreint hvaða verkum aðstoðarfólkið eigi að sinna. Sjálfstætt starfandi dýralæknar kveða þetta ákvæði ekki eiga sér lagastoð.

**2.**

Athugasemdir sjálfstætt starfandi dýralækna voru sendar, þann 21. mars sl., landbúnaðarráðuneytinu og Dýralæknafélagi Íslands til umsagnar.

Í umsögn Dýralæknafélags Íslands, dags. 27. mars sl., kemur m.a. fram að starfsemi héraðsdýralækna sé áþekk starfsemi heilsugæslulækna að því leyti að þeim sé greitt fyrir tiltekin embættisstörf svo sem skýrslugerð og fyrir að vera á gæsluvakt, en síðan séu læknisverk og eftirlitsstörf unnin skv. gjaldskrá. Einnig segir: „Í kjarasamningi DÍ við fjármálaráðherra fyrir hönd ríkissjóðs kemur skýrt fram að laun ríkisins fela ekki í sér neina niðurgreiðslu á störfum við almennar lækningar dýra, en tryggja gæsluvakt á hverju vaktsvæði, en þau eru 21 á landinu. Reynt er að tryggja með kerfinu að alltaf sé dýralæknir tiltækur á vakt í hverju héraði. Þetta er álíka kerfi og tíðkast varðandi lækniþjónustu í landinu. Án þessa kerfis yrði undir hælinn lagt hvort hægt væri að fá skjóta dýralækniþjónustu en margir dýrasjúkdómar eru þess eðlis að bregðast þarf strax við til að forða tjóni.“ Auk þess kemur fram að stjórn DÍ vilji ekki leggja mat á það hvort eftirlitsaðilar geti hugsanlega misnotað aðstöðu sína og vísa að öðru leyti til gildandi kjarasamnings, dags. 6. janúar 1994 og erindisbréfs héraðsdýralækna nr. 197/1971.

Loks segir í umsögn Dýralæknafélags Íslands: „Stefna DÍ hefur verið sú að æskilegast sé að gjaldskrá fyrir almennar lækningar dýra verði gefin frjáls, en Landbúnaðarráðuneytið gæfi út gjaldskrá fyrir eftirlitsstörf héraðsdýralækna. Fátt bendir til þess að gjaldtaka fyrir störf að almennum lækningum dýra í landbúnaði hækkaði verulega þó gjaldskrá yrði gefin frjáls og þarf ekki annað en líta á stöðu hefðbundins landbúnaðar í dag til að skilja það.“

### 3.

Í bréfi kjaramálahóps sjálfstætt starfandi dýralækna, dags. 10. apríl sl., er bent á að erindi Samkeppnisstofnunar hafi ekki hlotið umfjöllun á félagsfundi Dýralæknafélags Íslands. Einnig kemur þar fram að kjaramálahópurinn telji stjórn félagsins vanhæfa til að fjalla um erindið og sérstaklega formanninn sem sé héraðsdýralæknir. Telja þeir stjórn DÍ ekki hafa svarað efnislega athugasemdum þeirra heldur hafi hún borið saman á óviðeigandi hátt óskylda hluti.

### 4.

Áður en vikið verður efnislega að umsögn landbúnaðarráðuneytisins er rétt að geta þess að landbúnaðarráðuneytið óskaði þann 13. júlí 1993 eftir umsögn Samkeppnisstofnunar um hvort gjaldskrá dýralækna nr. 204/1990 sem sett er á

grundvelli laga um dýralækna nr. 77/1981 stangist á við markmið samkeppnis-laga nr. 8/1993. Niðurstaða Samkeppnisstofnunar var sú að gjaldskráin stríddi gegn markmiði samkeppnislaga og torveldaði frjálsa samkeppni. Einnig benti stofnunin á að önnur samkeppnishamlandi ákvæði væru í lögum um dýralækna og yrði markmiði samkeppnislaga þar af leiðandi ekki náð með því einu að fella úr gildi gjaldskrá dýralækna.

Hvað varðar umsögn landbúnaðarráðuneytisins vegna þessa máls, dags. 12. apríl sl., þá hefst hún á almennri umfjöllun um greiðslur til héraðdýralækna en að mati ráðuneytisins er það forsenda þess að hægt sé að fjalla um mál þetta. Fram kemur að greiðslur héraðsdýralækna úr ríkissjóði séu tvíþættar, þ.e. föst mánaðarlaun sem svari til launaflokka BHMR 505-142 og 505-144, eftir menntun héraðsdýralækna, og vaktaálag sem greitt sé vegna vakta um helgar á 21 vaktsvæði í 29 héraðsdýralæknisumdæmum. Með þessum launum sé héraðsdýralæknum greitt fyrir vaktskyldu allan sólarhringinn. Auk þess sé greitt fyrir tveggja tíma vinnu á dag við skýrslugerð o.þ.h. á vegum yfirdýralæknis. Föst laun á hverju vaktsvæði séu um 1800 þús. kr. á ári. Auk þess fái héraðsdýralæknar greitt sérstaklega fyrir unnin verk önnur en þau sem að framan eru nefnd.

Jafnframt kemur fram í umsögn ráðuneytisins sú skoðun ráðuneytisins að aðskilja beri svo sem unnt er hina opinberu starfsemi frá einkarekstri. Að auki kemur fram í erindi landbúnaðarráðuneytisins að héraðsdýralæknar hafi haft einkarétt á opinberum eftirlitsstörfum á sínu sviði þ.e. aðallega kjötskoðun í sláturhúsum og eftirlit með landbúnaðarframleiðslu á frumstigi. Með lögum nr. 160/1994 um breytingu á lögum 30/1966 hafi verið slitið á fjárhagsleg tengsl sláturhúsa og kjötskoðunardýralækna. Nú sé tekið gjald af hverju kg kjöts sem lagt sé inn í sláturhús. Dýralæknar sendi reikning fyrir sína vinnu beint til embættis yfirdýralæknis.

Einnig segir að ráðuneytið hafi í vetur lagt fram frumvarp um breytingar á lögum nr. 77/1981 um dýralækna í því skyni að afnema einkarétt héraðs-dýralækna á kjötskoðun í sláturhúsum en frumvarpið hafi ekki verið afgreitt úr nefnd.

Loks vísar ráðuneytið að athugasemdum sjálfstætt starfandi dýralækna. Kveður ráðuneytið rétt vera að héraðsdýralæknar sinni vaktskyldu, skýrslugerð svo og eftirliti fyrir hið opinbera auk dýralækninga í einkarekstri. Einnig sé rétt með farið að dýralæknar í þjónustu ríkisins njóti ýmissa fríðinda. Auk þess sé héraðsdýralæknum heimilt samkvæmt lögum nr. 77/1981 að ráða sér aðstoðar-mann og að

héraðsdýralæknar fari lögum samkvæmt með eftirlit á mjólkur-framleiðslu bænda, aðbúnaði, húsakosti, fóðrum ofl.

Hvað varðar athugasemdir sjálfstætt starfandi dýralækna um hvort hugsanlegt sé að héraðsdýralæknar nýti embættistekjur til að niðurgreiða lækniþjónustu við dýraeigendur og hvort um óeðlileg hagsmunatengsl eftirlitsþola og eftirlits-aðila geti verið að ræða, segir í umsögn ráðuneytisins: „*Hér er um alvarlegar fullyrðingar að ræða, sérstaklega hvað varðar lið b. Að mati ráðuneytisins er þó augljóst að stór hluti af greiðslum til héraðsdýralækna er niðurgreiðsla á þjónustu við bændur og aðra. Það þýðir að væri greiðslum þessum hætt, þá myndi þjónusta dýralækna væntanlega hækka eitthvað í verði og eftirspurn eftir henni óhjákvæmilega breytast. Ráðuneytið telur að það sé rétt til getið hjá kjaramálahópi sjálfstætt starfandi dýralækna að breyta þurfi lögum um dýralækna ef að breyta eigi núverandi fyrirkomulagi. Ef breytingin ætti að leiða til meiri samkeppni myndi ríkisvaldið hugsanlega leggja niður starfsemi héraðsdýralæknisembættanna í núverandi mynd, eða niðurgreiða sambærilega starfsemi sjálfstætt starfandi dýralækna. Sem einn möguleika af mörgum mætti nefna að hið opinbera hefði eingöngu á sínum snærum nokkra eftirlitsdýralækna sem hefðu með höndum allt opinbert eftirlit, en sinntu ekki verktakastarfsemi við bændur.*“

## II.

### Lagaumhverfi

Ekki er ástæða til að tíunda nákvæmlega einstök ákvæði í lögum um dýralækna nr. 77/1981 sem gætu brotið í bága við samkeppnislög. Lög nr. 77/1981 og fyrri lög um dýralækna miða fyrst og fremst að því að tryggja öllum bændum landsins dýralæknaþjónustu. Í þessu tilliti er landinu öllu skipt í dýralækni-umdæmi og er það liður í tilraunum löggjafavaldsins til að veita dreifbýlinu aukna þjónustu og afkomuöryggi. Reynt er að manna hvert umdæmi með héraðsdýralæknum og fjalla lögin að miklu leyti um réttindi þeirra og skyldur. Gengið er út frá því að héraðsdýralæknar fari með ákveðið opinbert eftirlit auk þess að sinna vitjunarbeiðnum. Ekki er reiknað með starfsemi sjálfstætt starfandi dýralækna í lögunum, sbr. greinargerð með lögunum. Stór hluti þjóðarinnar hafði afkomu sína af landbúnaði og víðast hvar skapaðist vandræðaástand ef héraðsdýralæknar veiktust eða tóku löglegt sumarfrí þar sem erfitt var að fá staðgengla. Það var því ekki reiknað með þeirri fjölgun dýra-lækna sem orðið hefur í dýralæknastétt með tilkomu sjálfstætt starfandi dýra-lækna, en lögin skapa þeim ekki sama starfsgrundvöll og héraðsdýralæknum.

Markmið samkeppnislaga er að efla virka samkeppni í viðskiptum og þar með vinna að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins. Markmiði þessu skal náð með því að vinna gegn óhæfilegum hindrunum og takmörkunum á frelsi í atvinnurekstri, vinna gegn óréttmætum viðskiptaháttum, skaðlegri fákeppni og samkeppnishömlum, og auðvelda aðgang nýrra keppinauta að markaðnum, sbr. a), b) og c) lið 1. gr. laganna.

Í 2. gr. 1. mgr. kemur fram að 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.

Hlutverk samkeppnisráðs er m.a. að gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni og benda stjórnvöldum á leiðir til þess að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra keppinauta að markaði, sbr. 2. mgr. 5. gr. d-liður laganna.

Í 19. gr. laganna kemur fram að ef Samkeppnisráð eða Samkeppnisstofnun telji að ákvæði laga og stjórnvaldsfyrirmæla stríði gegn markmiði laga þessara og torveldi frjálsa samkeppni í viðskiptum skuli vekja athygli ráðherra á því álit. Slíkt álit skuli einnig birta almenningi á fullnægjandi hátt eftir að það hafi verið kynnt ráðherra.

### **III.**

#### **Álit Samkeppnisráðs**

Með vísan til markmiðs samkeppnislaga nr. 8/1993, sbr. 1. gr., vekur Samkeppnisráð athygli landbúnaðarráðherra á eftirfarandi álit, sem birt er á grundvelli 19. gr., sbr. d-lið 2. mgr. 5. gr. laganna.

Samkeppnisráð telur, eins og fram kemur í bréfi Samkeppnisstofnunar til landbúnaðarráðuneytisins, dags. 13. júlí 1993, að samkeppnishamlandi ákvæði séu í lögum nr. 77/1981 um dýralækna og að markmiði samkeppnislaga verði ekki náð með því einu að fella úr gildi gjaldskrá dýralækna.

Athugasemdir sjálfstætt starfandi dýralækna, dags. 2. mars sl., staðfesta þetta enn frekar. Landbúnaðarráðuneytið tekur í umsögn sinni, dags. 12. apríl sl., að mestu leyti undir þær athugasemdir. Gögn málsins bera einnig með sér að starfsumhverfi og rekstrargrundvöllur sjálfstætt starfandi dýralækna annars vegar og héraðsdýralækna hins vegar sé mjög ólíkur. Ástæðu þessa má að miklu leyti rekja til laga nr. 77/1981

um dýralækna. Þau lög eru byggð á eldri lögum um sama efni frá þeim tíma sem landshagir og aðstæður voru allar aðrar en í dag. Lögin gera því ekki ráð fyrir sjálfstætt starfandi dýralæknum heldur aðeins héraðsdýralæknum. Sérstaða héraðsdýralækna felst í því að þeir eru opinberir starfsmenn sem fara með ákveðið opinbert eftirlit auk þess að framkvæma einstök læknisverk fyrir dýraeigendur gegn sérstöku gjaldi. Héraðsdýralæknum eru einnig veitt ákveðin fríðindi og ná þau m.a. til starfsaðstöðu og aðbúnaðar. Fríðindin hafa þó verið skorin niður að einhverju leyti og er það í samræmi við þá skoðun landbúnaðarráðuneytisins að skilja beri að, svo sem unnt er, hina opinberu starfsemi frá einkarekstri. Auk fastra launa frá ríkinu þiggja héraðsdýralæknar greiðslur fyrir hvert læknisverk skv. gjaldskrá dýralækna. Samkeppnisráð telur að við núverandi fyrirkomulag séu fyrir hendi aðstæður sem geta leitt til hagsmunaárekstra héraðsdýralækna. Hér er átt við þær aðstæður að héraðsdýralæknar eru oft á tíðum hvort tveggja í senn, eftirlitsaðilar og verktakar.

Starfsgrundvöllur sjálfstætt starfandi dýralækna byggist alfarið á þeim læknisverkum sem unnin eru en þeim er einnig skylt að verðleggja þjónustu sína samkvæmt þeirri gjaldskrá dýralækna sem sett er á grundvelli laga um dýralækna. Þeir þiggja ekki föst laun hjá hinu opinbera né njóta þeir sambærilegra fríðinda og héraðsdýralækna. Af þessu má sjá að ekki er um jöfn samkeppnisskilyrði að ræða milli héraðsdýralækna og sjálfstætt starfandi dýra-lækna. Þar sem héraðsdýralæknar nýta við verktakastarfsemi sína aðstöðu sem að miklu leyti er kostuð eða styrkt af hinu opinbera hafa héraðsdýralæknar afgerandi forskot í samkeppni við sjálfstætt starfandi dýralækna.

Að teknu tilliti til alls ofangreinds og til að uppfylla ákvæði og markmið samkeppnislaga telur Samkeppnisráð nauðsynlegt að lögum nr. 77/1981 um dýralækna verði breytt á þann hátt að dýralæknum séu sköpuð þau skilyrði að samkeppni í atvinnugreininni sé möguleg á jafnræðisgrundvelli. Hvað varðar leiðir að því markmiði þá tekur Samkeppnisráðið undir tillögur landbúnaðar-ráðuneytisins um að ríkisvaldið gæti lagt niður starfsemi héraðsdýralæknis-embættanna í núverandi mynd, eða niðurgreitt sambærilega starfsemi sjálfstætt starfandi dýralækna. Annar möguleiki er að á vegum hins opinbera væru eingöngu dýralæknar sem hefðu með höndum allt opinbert eftirlit, en sinntu ekki verktakastarfsemi við bændur heldur væri hún gefin frjáls og sjálfstætt starfandi dýralæknar myndu sinna henni.