

Norsk Logopedlag

Jebeveien 29
7045 Trondheim

Deres ref.:

Vår ref.: 2004/58
MA2-M5 INLA 553.1

Saksbeh.:

Dato: 02.04.2004

■ Norsk Logopedlag - konkurranseloven § 3-9 - dispensasjon fra konkurranseloven § 3-4, jf. § 3-1 for utarbeidelse og utgivelse av veiledende honorartakster for behandling og undervisning hos logoped

Vedtak V2004-22

Bakgrunn

I brev av 21. januar 2004 sendte tilsynet en påminnelse til Norsk Logopedlag (NLL) om at deres dispensasjon fra konkurranseloven § 3-4, jf. § 3-1 til å utarbeide og utgi veiledende honorartakster for logopedisk behandling og undervisning utløp 20. februar 2004. Tilsynet fikk tilsendt ny dispensasjonssøknad i brev av 11. februar 2004.

Om NLL¹

NLL er logopedenes faglige organisasjon. Medlemskap er åpent for alle med godkjent norsk logopedutdanning eller likeverdig utdanning fra et annet land. NLL har i overkant av 1200 medlemmer. Formålet med organisasjonen er å samordne og fremme medlemmenes faglige interesser. Gjennom opplysningsarbeid skal NLL øke kjennskapet til og interessen for logopedien. NLL skal arbeide for en faglig høy standard i utdanningen av logopeder. NLL har også til formål å arbeide for utbygging av behandlingstilbud for språk- og talehemmede i alle aldre.

NLL har hatt dispensasjon til å kunne utarbeide og utgi veiledende honorartakster for logopedisk behandling og undervisning siden 30. oktober 1961.

Forholdet til konkurranseloven

Konkurranseloven § 3-1 første ledd forbyr to eller flere ervervsdrivende for salg av varer eller tjenester ved avtale, samordnet praksis eller på annen måte som er egnet til å påvirke konkurransen, å fastsette eller søke å påvirke priser, avanser eller rabatter bortsett fra vanlig kontantrabatt. I tredje ledd annet punktum heter det at forbudene omfatter både bindende og

¹ Opplysninger er hentet fra "Informasjon 2002" utgitt av NLL.

veiledende avtaler og ordninger. § 3-4 forbyr sammenslutninger av ervervsdrivende å fastsette eller oppfordre til reguleringer som nevnt i § 3-1.

Etter Konkurransetilsynets oppfatning, er NLLs utarbeidelse og utgivelse av veiledende honorartakster for logopedisk behandling og undervisning i strid med krrl. § 3-4, jf. § 3-1.

Dispensasjonsadgang

Konkurransetilsynet kan med hjemmel i konkurranseloven § 3-9 ved enkeltvedtak eller forskrift dispensere fra forbudene i §§ 3-1 til 3-4 dersom:

- a) konkurransereguleringen innebærer at konkurransen i vedkommende marked forsterkes,
- b) det må forventes effektivitetsgevinster som mer enn oppveier tapet ved konkurransebegrensningen,
- c) konkurransebegrensningen har liten konkurransemessig betydning, eller
- d) det foreligger særlige hensyn.

Konkurransetilsynet kan, med hjemmel i konkurranseloven § 3-9 annet ledd, stille vilkår for dispensasjonen.

For å kunne ta stilling til om ett eller flere av dispensasjonsvilkårene er oppfylt, må det vurderes hvordan, og i hvilken grad, konkurransereguleringen påvirker konkurranseforholdene i de berørte markedene. Følgelig vil det nedenfor foretas en avgrensning av det relevante marked.

Avgrensning av det relevante marked

Avgrensningen av det relevante marked for en tjeneste skjer ut fra en vurdering av kjøperens muligheter til å velge alternative tjenester eller tjenestetilbydere. Generelt vil en kjøper velge en tjeneste på bakgrunn av kvalitetsegenskaper ved tjenesten og beliggenheten (hvor tjenesten tilbys). Det relevante marked har derfor en kvalitetsmessig og en geografisk dimensjon.

Det relevante tjenestemarkedet inkluderer de tjenester kjøperen anser som substituerbare med hensyn til dekning av et bestemt behov. Med substituerbarhet menes hvilke tjenestevarianter etterspørerne kan velge mellom for å tilfredstille det samme underliggende behovet.

Det relevante tjenestemarkedet avgrenses geografisk med utgangspunkt i kjøperens substitusjonsmuligheter. Normalt er transportkostnader den faktoren som har størst betydning for den geografiske avgrensningen. Høye transportkostnader i forhold til tjenesteprisen vil normalt tilsi en relativt snever geografisk avgrensning.

I den foreliggende saken er etterspørerne mennesker som har vanskeligheter med språk, tale, språklige symboluttrykk, stemme eller svelging. Det er nærliggende å anta at alle logopeder med godkjent utdanning kan utføre tjenestene på en slik måte at de dekker behovene hos etterspøreren, selv om det naturligvis vil være forskjeller i opplevelsen av kvalitet og nytte knyttet til behandlingen. Slik tilsynet ser det, er det naturlig å avgrense markedet til å gjelde alle typer tjenester som utføres av godkjente logopeder.

Ettersom personer som har behov for hjelp fra logoped normalt trenger flere timer for å få løst sine problemer, er det naturlig å anta at de fleste etterspørerne vil velge en logoped med behandlingssted i nærheten av arbeidsplass, skole eller hjem. I noen tilfeller vil det være slik at logopeden reiser på hjemmebesøk. På denne bakgrunn er det naturlig å legg til grunn at markedet for logopedtjenester er lokalt. På den annen side vil det være vanskelig å trekke bestemte grenser for den lokale markedsinndelingen. En etterspører vil kunne høre hjemme i flere lokale markeder. Videre vil det være slik at dersom prisforskjellen er stor nok, vil etterspøreren være villig til å reise noe for å få dekket sitt behov.

På bakgrunn av det ovenstående, legger Konkurransetilsynet til grunn at markedet for logopedtjenester er nasjonalt avgrenset, men med lokale delmarkeder.

Ansvar for logopedtjenester

Kommunene og fylkeskommunene har ansvar for å oppfylle retten til grunnskole og videregående opplæring etter opplæringslova² §§ 13-1 og 13-3. Ansvar omfatter også plikt til å gi spesialundervisning når vilkårene for dette foreligger. Rettighetene etter opplæringslova innebærer at utgifter til logopedtjenester for elever i grunn- og videregående skole i de fleste tilfeller vil dekkes av kommunene og fylkeskommunene med hjemmel i reglene om spesialundervisning i opplæringslova.

Folketrygdloven³ kapittel 5 omhandler stønader ved helsetjenester, inkludert logopedtjenester. Bestemmelsene om logopedbehandling i folketrygdloven er sekundær i forhold til den plikt skolemyndighetene har til å tilby spesialpedagogisk hjelp.

Bestemmelsene om stønad til dekning av utgifter til undersøkelse og behandling hos logoped står i folketrygdloven § 5-10. Med hjemmel i § 5-10 fjerde ledd og § 22-2 har Sosial- og helsedepartementet (SHD) gitt forskrifter⁴ om stønad til dekning av utgifter til undersøkelse og behandling for språk- og talevansker hos logoped og audiopedagog. Dersom visse vilkår er oppfylt, ytes stønad etter egne takster fastsatt av SHD. Disse takstene dekker i realiteten bare en liten del av utgiftene til logopedbehandling. Hørselhemmede og personer med særskilt omfattende lidelser slik at langvaring behandling er nødvendig, får dekket behandling fullt ut, og da etter de veiledende takstene utarbeidet av NLL.

Konkurransetilsynets vurderinger

Konkurransetilsynet mener at bransjeomfattende samarbeid om fastsettelse av veiledende takster i de fleste tilfeller vil ha skadelige virkninger for pris- og konkurranseforholdene i næringen. Et slikt samarbeid vil kunne hemme aktørenes vilje til å konkurrere med hverandre ved at veiledende takster reduserer mulighetene for at den enkelte aktør fastsetter sine egne takster med utgangspunkt i sine spesifikke kostnader og konkurransevilkår. Etter tilsynets oppfatning vil derfor en korrekt prissetting generelt best oppnås ved fri prisfastsettelse.

Konkurransetilsynet har imidlertid forståelse for at grupper av ervervsdrivende i samarbeid med offentlige myndigheter utarbeider takster for tjenester som det offentlige helt eller delvis gir refusjon for. At honorartakstene for logopedisk behandling og undervisning utarbeides av NLL uten offentlig deltagelse, kan være av mindre betydning dersom takstene kontrolleres og aksepteres av refunderende myndigheter.

NLL har ca. 1200 medlemmer. En undersøkelse gjennomført av NLL⁵ viser at ca 70 % av logopedene i Norge er kommunalt ansatt, mens over 10 % driver privat. Resten er statlig eller fylkeskommunalt ansatt. Ettersom de veiledende takstene gjelder kun for logopeder i privat praksis, og denne andelen er relativt liten, kan det argumenteres for at effekten av takstene har begrenset betydning.

² Lov av 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæringa.

³ Lov av 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd.

⁴ Forskrift av 15. april 1997, fastsatt av det daværende Sosial- og helsedepartementet, men tilhører nå Helsedepartementet.

⁵ I 2000 gjennomførte NLL i samarbeid med Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (KUF) en undersøkelse blant NLLs medlemmer om ansettelsesforhold og arbeid. Over 60 % av de nesten 1200 medlemmene besvarte de utsendte spørreskjemaene. Universitetet i Oslo har vurdert materialet som representativt for populasjonen av logopeder i Norge.

De siste årene har det imidlertid blitt flere privatpraktiserende logopeder. NLL skriver i sin brosjyre "Informasjon 2002" at de har merket en markant økning i henvendelser fra logopeder som ønsker å starte for seg selv. Videre er det slik at logopeder som er ansatt i offentlig sektor ikke konkurrerer på pris, men har fast lønn for tjenestene de tilbyr. Takstene for de privatpraktiserende logopedene rammer derfor alle aktører som potensielt ville konkurrert i markedet. Derfor er det ikke åpenbart at virkningen av takstene er begrenset. Selv om takstene er veiledende, og aktørene dermed har muligheten til å sette takstene selvstendig, mener Konkurransetilsynet at takstene hemmer viljen til å gjøre dette. Tilsynet finner det nærliggende å tro at i fravær av takstene ville aktørene sette takstene mer i samsvar med sine spesifikke kostnader og konkurransevilkår.

Undersøkelsen fra NLL (se fotnote 5) viser at mange kommuner har dårlig logopeddekning. Det betyr at etterspørerne i praksis ikke har så mange tilbydere å velge mellom. I den grad det eksisterer lokale monopoler, vil prisreguleringen på kort sikt ikke forverre konkurransesituasjonen. I et dynamisk perspektiv vil imidlertid prisreguleringen kunne være skadelig. Dersom flere aktører ser fortjenestemuligheter og vil etablere seg privat, vil fravær av konkurranse kunne hindre at takstene stabiliserer seg på et riktig nivå. Videre kan det tenkes at konkurranse på pris for private aktører vil virke korrigerende for de ansatte i offentlig sektor.

Konkurransetilsynet ser at de ovennevnte konkurransebegrensende effektene av takstene vil ha mindre betydning. Dette skyldes at en del av behandlingen utført av privatpraktiserende logopeder dekkes av folketrygden, jf. avsnittet over om ansvaret for logopedtjenester. I 1999 antok Anne Berit Andreassen, daværende leder i NLL at ca. 80 % av medlemmenes private behandling ble dekket av folketrygden. Det er uklart hvor stor del av behandlingen utført av dagens privatpraktiserende logopeder som dekkes av folketrygden, men det er grunn til å anta at det er en betydelig andel. Brukere som får refundert kostnadene for behandling vil være lite motivert for å søke å få tjenesten så billig som mulig.

Helsedepartementet bruker NLLs takster i de tilfellene det gis full refusjon for behandling og undervisning. Alternativet til takster ville være en ordning hvor refusjonsbeløpet fastsettes i det enkelte tilfellet. NLLs takster bidrar på den måten til reduserte administrasjonskostnader for det offentlige. Videre bidrar takstene til at det offentlige har kontroll med prisutviklingen og dermed en kontroll på utgiftene knyttet til refusjon.

På bakgrunn av det ovenstående, er Konkurransetilsynet av den oppfatning at takstene fra NLL har en konkurransebegrensende effekt. Det er imidlertid klart at takstene også gir opphav til effektivitetsgevinster. Dersom den konkurranseskadelige effekten av prisreguleringen er mindre enn effektivitetsgevinstene, kan dispensasjon gis etter § 3-9 b. Etter Konkurransetilsynets oppfatning, er disse vilkårene oppfylt i den foreliggende saken.

Konkurransetilsynets vedtak

På bakgrunn av Konkurransetilsynets vurderinger og med hjemmel i krrl. § 3-9 bokstav b, har tilsynet fattet følgende vedtak:

Norsk Logopedlag gis dispensasjon fra konkurranseloven § 3-4, jf. § 3-1 første ledd til å utarbeide og utgi veiledende honorartakster for logopedisk behandling og undervisning. Dispensasjonen gis på vilkår av at takstene tydelig angis som veiledende.

Vedtaket trer i kraft straks og gjelder fram til 31. desember 2004.



For ordens skyld opplyses det om at vedtaket kan påklages innen tre uker. En eventuell klage stiles til Arbeids- og administrasjonsdepartementet, men sendes til Konkurransetilsynet. For øvrig vises det til vedlagte skjema "Melding om rett til klage over forvaltningsvedtak".

Konkurransetilsynet gjør oppmerksom på at Stortinget har vedtatt en ny konkurranselov (lov av 5. mars 2004 nr. 12 om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger), som trer i kraft 1. mai 2004. Etter denne loven har Konkurransetilsynet ikke adgang til å gi dispensasjoner for samarbeid slik som etter gjeldende konkurranselov § 3-9. Den nye konkurranseloven innfører isteden et system med lovbaserte unntak fra forbudet mot konkurransebegrensende samarbeid i § 10, hvor foretak selv har ansvaret for at vilkårene for unntak er oppfylt. Et særtrykk av den nye loven følger vedlagt. Konkurransetilsynet vil kunne bistå med veiledning om bestemmelsene i den nye konkurranseloven. Vennligst ta kontakt med saksbehandler Inger Lande på telefon 22004861 dersom De har spørsmål eller ønsker ytterligere informasjon.

Vedlegg 1: Klageskjema

Vedlegg 2: Særtrykk av ny konkurranselov