

Klage over FSR's regler om kvalitetskontrol

Rådsmødet den 29. april 1998

Jnr.: 2:801-49/kb

1. Resumé

I mødet den 17. december 1997 behandlede det tidligere Konkurrenceråd en klage over FSR's regler om kvalitetskontrol. Rådet besluttede, at der ikke efter den dagældende konkurrencelovs § 11 var grundlag for at gribe ind over for reglerne.

Klageren har efter den nugældende konkurrencelovs ikrafttræden den 1. januar 1998 indbragt fornyet klage med påstand om, at FSR's kvalitetskontrolordning er omfattet af forbudet i lovens § 6, og at betingelserne for fritagelse efter § 8, stk. 1, ikke er til stede.

Den omhandlede kvalitetskontrolordning indeholder en pligt for medlemsvirksomhederne til at indføre kvalitetsstyring og til med 3-4 års mellemrum at lade en FSR-organiseret revisor kontrollere, at den fornødne kvalitetsstyring er etableret og efterleves.

Det centrale i sagen er, at - som udgangspunkt - vil også aftaler eller vedtagelser om overholdelse af bestemte kvalitetsstandarder og fremgangsmåder kunne falde ind under forbudet i konkurrencelovens § 6, hvis konsekvenserne er mere vidtrækkende end målet med dem kan bære

I denne sag er det imidlertid vurderet, at FSR's regler om foreningsbaseret kvalitetskontrol alene har til formål og følge, at medlemmerne fastholder og forbedrer det kvalitetsniveau, der efter loven er en forudsætning for udøvelsen af statsautoriseret revisorvirksomhed, og som er begrundet i væsentlige samfunds- og forbrugerhensyn, og at ordningen desuden er tilrettelagt, så den ikke er mere omfattende end nødvendigt for at nå målet.¹⁾

I sagen er der yderligere rejst spørgsmål om ordningens forenelighed med overgangsbestemmelserne i konkurrencelovens § 27, stk.4. Dette spørgsmål er dog uden retlig interesse, såfremt ordningen falder uden for forbudet i lovens § 6, stk. 1.

2. Afgørelse

Det meddeles klageren, at FSR's regler om kvalitetskontrol ikke efter de forhold, som Konkurrencerådet har kendskab til, falder ind under forbudet i konkurrencelovens § 6, stk. 1, og at der derfor ikke er grundlag for, at rådet griber ind efter lovens § 6, stk. 4.

Ved afgørelsen har rådet lagt vægt på,

- at FSR's kvalitetskontrolordning alene har til formål og følge, at medlemmerne fastholder og forbedrer det kvalitetsniveau, der efter loven er en forudsætning for udøvelsen af

statsautoriseret revisorvirksomhed, og som er begrundet i væsentlige samfunds- og forbrugerhensyn,

- at ordningen er tilrettelagt, så den ikke er mere omfattende end nødvendigt for at nå målet,
- og at ordningen ikke i øvrigt ses at indebære nogen konkurrencebegrænsning, hverken mellem FSR-medlemmerne indbyrdes, i relation til ikke-medlemmer eller i relation til andre markedsaktører.

Rådet har endvidere lagt vægt på, at selv om der ikke har kunnet påvises helt analoge sager, synes den mest sammenlignelige praksis efter EF-retten dog at tyde på, at kvalitetskontrolordninger som den her omhandlede heller ikke ville blive anset som omfattet af Traktatens artikel 85, stk. 1.

Endelig har rådet lagt vægt på, at ordningen vil kunne tages op til fornyet behandling, hvis grundlaget for afgørelsen ændrer sig, dvs. hvis ordningen i praksis viser sig at føre til konkrete problemer af konkurrencebegrænsende karakter (fx påvirker prisdannelsen, begrænser udbudet af varer eller ydelser eller hindrer udvikling og markedsføring af nye varer eller ydelser).

3. Sagsfremstilling

En statsautoriseret revisor, der er medlem af FSR har klaget over, at foreningen har indført regler om obligatorisk kvalitetskontrol, der indebærer en pligt for medlemmerne til

- at etablere kvalitetsstyring, som på passende måde sikrer, at opgaverne udføres i overensstemmelse med god revisorskik, og til
- at underkaste sig den foreningsbaserede kontrol med, at en sådan kvalitetsstyring er etableret og efterleves.

Klagen er en opfølgning af en tidligere, analog klage fra samme revisor, som på et møde den 17. december 1997 blev behandlet af det tidligere Konkurrenceråd, efter reglerne i den dagældende konkurrencelov.

På mødet vedtog Konkurrencerådet at meddele klageren, at rådet ikke fandt anledning til at gribe ind over for FSR's kvalitetskontrol. Denne afgørelse blev af klageren indbragt for Konkurrenceankenævnet, der ved brev 29. januar 1998 afviste klagen med den begrundelse, at nævnet ikke - som forudsat af klageren - kunne behandle klagen efter bestemmelserne i den nye konkurrencelov.

Da klageren samtidig med klagen til Konkurrenceankenævnet havde bedt styrelsen om at betragte klagen til ankenævnet som en parallel, ny klage til rådet, efter konkurrencelovens § 14, har styrelsen - efter ankenævnets afvisning - imødekommet denne anmodning.

3.1. Klagerens bemærkninger

Ud over de argumenter, der blev fremsat i den tidligere klage, har klageren fremført en række synspunkter i relation til den nugældende konkurrencelov.

Det er klagerens påstand,

- at FSR's regler om kvalitetskontrol er omfattet af forbudet i konkurrencelovens § 6, og

- at forudsætningerne for fritagelse efter overgangsbestemmelserne i lovens § 27, stk. 4, ikke er til stede, idet ordningen på grund af for sen anmeldelse efter den tidligere konkurrencelovs § 5 må anses for ugyldig og dermed "ikke-bestående" den 1. januar 1998.

Under alle omstændigheder finder klageren ikke, at de kumulative betingelser for fritagelse efter den nugældende konkurrencelovs § 8, stk.1, er opfyldt, og peger specielt på betingelserne i § 8, stk. 1, nr. 1 og 2.

I den forbindelse nævnes det tidligere Konkurrenceråds afgørelse fra 17. december 1997, hvor rådet afviste at ordningen medfører skadelige virkninger for effektiviteten. Dette bestrides af klageren som udokumenteret, og da det efter den nye konkurrencelovs § 8, stk. 1, nr. 1, er en betingelse for at opnå fritagelse, at den pågældende aftale mv. "bidrager til at styrke effektiviteten eller fremmer den tekniske eller økonomiske udvikling", finder klageren alene af den grund, at ordningen strider mod konkurrenceloven og er ugyldig.

Herudover har klageren fremsat en række synspunkter, der ganske vist relaterer sig til den tidligere truffne afgørelse, men, som det må antages, at klageren også ønsker at lægge til grund i sin fornyede klage.

For det første understreges det, at klagen ikke vedrører det forhold, at der stilles krav til medlemmerne, da disse allerede følger af lovgivningen, men at klagen er rettet mod den måde, hvorpå overholdelse af kravene kontrolleres og administreres i foreningsregi, hvilket efter klagers opfattelse ikke giver den fornødne retsgaranti.

Herudover fastholder klageren, at kvalitetskontrolordningen begrænser den indbyrdes konkurrence på revisormarkedet (fordi kun medlemmer kan foretage kontrollen, mens andre sagkyndige på kvalitetsområdet, ikke-medlemmer og registrerede revisorer udelukkes), og at ordningen på anden vis indeholder begrænsninger (i medlemmernes arbejds-, metode-, kontrol- og dokumentationsfrihed inden for de rammer, der er afstukket i revisorlovgivningen).

I den forbindelse påpeger klageren, at der ikke er tilvejebragt nogen entydig definition - som det fx kræves af akkrediterede certificeringsorganer - af, hvilket kvalitetsniveau der tilstræbes, eller sandsynliggørelse af, om og hvordan dette mål nås. Det er derfor klagerens opfattelse, at der heller ikke vil kunne argumenteres for, at de af ham påpegede begrænsninger er nødvendige for at nå målet.

Desuden efterlyser klageren en klar afgrænsning af det relevante marked, så der skelnes mellem ordningens indflydelse på markedet for revisorydelser og markedet for auditering og certificering af kvalitetssystemer, ligesom der bør tages stilling til den af ham påpegede manglende proportionalitet i ordningens omkostningsmæssige følger for medlemmerne af FSR.

Endelig er der efter klagerens opfattelse en ikke uvæsentlig interesse forbundet med medlemskab af FSR, fordi foreningen i omverdenen (efter klagerens mening ganske vist med urette) i hvert fald i visse sammenhænge fremstår som en slags garant for medlemmernes forretningsmæssige seriøsitet.

3.2. FSR's bemærkninger til klagen

FSR har for det første henvist til foreningens argumenter, der blev fremsat under den tidligere klagesag, og er herudover fremkommet med en række supplerende bemærkninger.

FSR afviser, at kvalitetskontrolordningen skulle være omfattet af forbudet i konkurrencelovens § 6, og henviser i den forbindelse til, at de grunde, der var bærende for Konkurrencerådets afgørelse af 17. december 1997, efter foreningens opfattelse også har fuld gyldighed under den nye konkurrencelov.

Med hensyn til den måde, hvorpå kvalitetskravene kontrolleres og administreres i foreningsregi, er det FSR's opfattelse, at man netop med de valgte administrative procedurer har sikret en effektiv og hensigtsmæssig administration af kvalitetskontrollen (et medlemsvalgt, ulønnet og repræsentativt kvalitetsudvalg, reglerne om tavshedspligt samt ordningens indbyggede fleksibilitet for revisorfirmaernes tilrettelæggelse og gennemførelse af kontrollen).

Når ordningen ikke på alle punkter indeholder en eksakt beskrivelse af det kvalitetsstyringssystem og det kvalitetsniveau, som skal opnås, skyldes det ifølge FSR, at kvalitetsstyringen netop skal kunne tilpasses den enkelte virksomhed, så firmaerne får frihed til i et vist omfang selv at fastlægge et kvalitetsniveau som matcher virksomhedens størrelse, struktur, organisation og arbejdsopgaver samt firmaets forretningspolitik i øvrigt.

Desuden henviser FSR til, at den retlige standard "god revisorskik" er et dynamisk begreb, og at kravene til kvalitetsstyring derfor heller ikke kan fastsættes som entydige og uforanderlige standarder i lighed med de mere statisk/deskriptive normer, der fx anvendes ved kvalitetscertificering efter ISO-standarderne.

Det er FSR's opfattelse, at netop dette forhold viser, at der er tale om to forskellige systemer, og at der derfor heller ikke ved FSR's kvalitetskontrolordning er tale om nogen konkurrencebegrænsning på markedet for auditering og certificering af kvalitetssystemer.

For så vidt angår ordningens omkostningsmæssige proportionalitet, påpeger FSR, at foreningen ingen indflydelse har på udgifterne til kvalitetskontrollen, idet disse aftales direkte mellem kontrollanten og det firma, der skal kontrolleres. Ud fra det oplyste menes udgifterne til kontrol hos et helt lille firma at ligge på ca. 5-10.000 kr., mens de typisk vil være større hos de store firmaer, der til gengæld vil have visse stordriftsfordele ved kvalitetsstyring og -kontrol.

Set i lyset af, at der er tale om udgifter, der skal afholdes hvert 3.-4. år (med mindre væsentlige mangler gør fornyet kontrol påkrævet), finder FSR, at der under alle omstændigheder er tale om beskedne udgifter for både små og store firmaer i forhold til de samlede udgifter ved at drive revisionsvirksomhed.

Endelig påpeger FSR, at der med den foreningsbaserede kvalitetskontrol er tale om et fagligt krav til foreningens medlemmer, som ikke på nogen måde begrænser medlemmernes frie adgang til at konkurrere indbyrdes eller til at markedsføre sig over for nye kunder, snarere tværtimod.

4. Vurdering

Konkurrencelovens § 6

FSR's regler om kvalitetskontrol er vedtagelser truffet inden for en sammenslutning af virksomheder og opfylder dermed både virksomheds- og aftalekriteriet i konkurrencelovens § 6, stk. 3, jf. stk. 1.

Spørgsmålet er herefter, om regelsættet, som påstået af klageren, direkte eller indirekte har til formål eller til følge at begrænse konkurrencen og dermed er omfattet af forbudet i § 6.

I § 6, stk. 2, er oplistet 5 eksempler på, hvad konkurrencebegrænsninger kan bestå i, men ingen af de anførte eksempler ses at være indeholdt i eller følge af reglerne om kvalitetskontrol:

1. Der er ingen prisregulerende elementer i ordningen.
2. Det forhold, at reglerne indebærer kontrol med medlemmernes kvalitetsniveau kan efter karakteren af denne kvalitetskontrol ikke anses for en krænkelse af § 6, stk. 2, nr. 2 (der kan her henvises til, at heller ikke praksis efter EF-konkurrenceretten tilsiger, at kvalitetskontrolordninger, som den her omhandlede, skulle være en krænkelse af den tilsvarende bestemmelse i traktatens artikel 85, stk. 1, litra b)).
3. Reglerne medfører ingen opdeling efter geografiske områder, kvoter, kundekategorier eller anden form for markedsdeling.
4. Forbudet i § 6, stk. 2, nr. 4, mod at anvende ulige vilkår for ydelser af samme værdi over for handelspartnere har ingen relevans i forhold til de her omhandlede regler.
5. Det samme gør sig gældende med hensyn til forbudet i § 6, stk. 2, nr. 5, mod konkurrencebegrænsende aftaler om tillægsydelser.

Oplistingen i § 6, stk. 2, er ganske vist ikke udtømmende, men der er ikke noget der indikerer, at FSR's kvalitetskontrolordning på anden måde har til formål eller følge at begrænse konkurrencen, hverken på markedet for revisorydelser eller på markedet for auditering og certificering af kvalitetssystemer.

Det ligger ganske vist i sagens natur, at kravet til medlemmerne om at leve op til nogle kvalitetsnormer, vil påvirke deres adfærd, men der er ikke, som reglerne er udformet, noget, der tilsiger, at kravene begrænser deres adfærd ved, som klageren hævder, at indeholde begrænsninger i deres arbejds-, metode-, kontrol- og dokumentationsfrihed ud over, hvad der forudsættes for at leve op til revisorlovgivningens retlige standard "god revisorskik".

Klageren har gentagne gange hævdet, at de standarder, der indgår i FSR's kvalitetskontrolordning er af utilstrækkelig faglig kvalitet. Men som nævnt er kravene til kvalitetsstyring udformet således, at der kan tages hensyn til den enkelte virksomheds struktur, arbejdsopgaver, forretningspolitik osv., og der er fx intet i reglerne, der hindrer, at den enkelte virksomhed selv stiller større krav til sin kvalitetsstyring, end det kræves efter ordningen.

Desuden synes ordningens hensyntagen til revisorfirmaernes forskelligartethed også at sikre den af klageren efterlyste omkostningsmæssige proportionalitet. Der er tale om beløb, der skal erlægges hvert 3.-4. år, og de faktiske udgifter til kontrollen aftales individuelt mellem revisorfirmaet og den af firmaet valgte kontrollant. Uanset om det faktiske beløb for mindre firmaer er 5-10.000 kr., som anslået af FSR, kan der næppe være tale om væsentlig disproportionalitet, som i særlig grad belaster mindre virksomheder. I øvrigt har klageren selv angivet som sin fornemmelse, at beløbet for en del mindre firmaer er 0 kr., idet kontrollen udføres som "vennetjeneste".

Det forhold, at kontrollen skal foretages af en FSR-organiseret revisor, der har det fornødne kendskab til lovgivningens krav, til regelsættet og til branchens forhold i øvrigt, må ud fra ordningens karakter anses for et objektivi krav, som ikke fører til nogen konkurrencebegrænsning.

Dette gælder både i relation til andre aktører på revisormarkedet og i relation til udbydere på markedet for auditering og certificering af kvalitetssystemer.

For så vidt angår aktørerne på revisormarkedet indgår kvalitetsstyring ikke som en så væsentlig del af deres hovedbeskæftigelse, at den manglende adgang til at indgå som kontrollant i FSR-ordningen kan antages at have nogen konkurrencemæssig effekt.

Dertil kommer, at det står de ikke-organiserede, statsautoriserede revisorer frit at melde sig ind i foreningen, såfremt de er interesserede i at deltage i ordningen, og for de registrerede revisors vedkommende kan det nævnes, at Foreningen af Registrerede Revisorer ud fra samme bevæggrunde som FSR har indført en stort set tilsvarende obligatorisk ordning, der alene gælder for FRR's medlemsvirksomheder.

Med hensyn til aktørerne på markedet for auditering og certificering af kvalitetssystemer er det for det første tvivlsomt, om der er tale om et substituerebart/konkurrerende produkt, jf. at FSR's kvalitetskontrolordning bygger på en løbende ajourføring af kvalitetsstyringen, så den til enhver tid lever op til opfattelsen af det dynamiske begreb "god revisorskik", mens certificeringsordninger ifølge DANAK, Erhvervsfremmestyrelsen, er baseret på statiske og helt entydige, normative kriterier. Det kan i øvrigt nævnes, at pligten for akkrediterede virksomheder, der certificerer kvalitetsstyringssystemer, til at foretage certificering kun gælder for den del af akkrediteringsområdet, hvor certificeringsvirksomheden råder over faglig ekspertise til den konkrete opgave (§ 13, stk. 4, i Erhvervsfremmestyrelsens bekendtgørelse nr. 478/1997 om akkreditering af virksomheder til certificering af personer, produkter og systemer, samt til inspektion).

Desuden er der principielt intet til hinder for, at medlemmer sideløbende lader sig certificere, når blot normerne ikke sættes lavere end forudsat i FSR-ordningen, ligesom det i praksis er frivilligt, om man vil fravælge ordningen - eventuelt til fordel for en certificering - for så vidt, at medlemskab af FSR er frivilligt.

Selvom revisorer må anses for at have en vis professionel interesse i medlemskab af foreningen, er det ikke en betingelse for at kunne udøve revisorvirksomhed, og kvalitetskontrolordningen synes ikke mere vidtrækkende end nødvendigt for at nå det mål om professionel kvalitet, der kan genfindes i såvel autorisationslove som i de fleste liberale erhvervs foreningsvedtægter.

Sammenfattende må ordningen anses for at være baseret på helt objektive krav, der skal bidrage til at sikre væsentlige samfunds- og forbrugerhensyn, og som ikke har hverken til formål eller følge at begrænse konkurrencen.

Hvis man ser på praksis efter EF-konkurrenceretten, synes der ikke at være truffet beslutninger i sager, der er fuldstændigt sammenlignelige med den her omhandlede kvalitetskontrol. Men meget tyder dog på, at aftaler og vedtagelser mv., der kun vedrører anvendelse og kontrol med overholdelsen af kvalitetsnormer, som bl.a. sætter virksomhederne i stand til at arbejde mere rationelt og at tilpasse deres yde- og konkurrenceevne til det større marked, og som ikke er mere

vidtrækkende end nødvendigt for at nå målet, vil kunne anses for undtaget fra forbudet i artikel 85, stk. 1, (jf. Rådets forordning 2821/71 og artikel 4, stk. 3, i forordning 17/62).

Konkurrenceovens § 27, stk. 4

I andet led af sin påstand har klageren hævdet, at forudsætningerne for fritagelse efter overgangsbestemmelserne i lovens § 27, stk. 4, ikke er til stede, idet FSR's regler om kvalitetskontrol på grund af for sen anmeldelse efter den tidligere konkurrenceovs § 5 må anses for ugyldige og dermed ikke-bestående den 1. januar 1998.

Denne del af påstanden har kun retlig interesse, i det omfang regelsættet er omfattet af forbudet i konkurrenceovens § 6, stk. 1.

For god ordens skyld bør det dog nævnes, at der ikke efter den dagældende konkurrenceov blev taget konkret stilling til anmeldelsespligten for de omhandlede regler, der blev indhentet som følge af klagen.

Det kan imidlertid udledes af Konkurrencerådets afgørelse fra 17. december 1997, at rådet fandt reglerne uden konkurrencemæssig betydning, og dermed ville reglerne næppe heller være anset for anmeldelsespligtige ved en konkret stillingtagen til spørgsmålet.

Statsautoriseret revisor Jens Høgsberg Kristensen har den 18. maj 1998 indbragt afgørelsen for Konkurrenceankenævnet.

1) Der henvises i øvrigt til sagen om "Anmeldelse af FSR's regler om kvalitetskontrol".