

11501 Advokatsamfundet

Advokatbranchen

Konkurrenceforhold og liberalisering

22. september 2005

COPENHAGEN ECONOMICS

Indholdsfortegnelse

INDHOLDSFORTEGNELSE	2
FORORD	3
SAMMENFATNING	4
KAPITEL 1 OVERSIGTSKAPITEL	6
1.1. BEHOVET FOR REGULERING.....	8
1.2. KONKURRENCEN PÅ MARKEDET.....	10
1.3. REGULERING AF ADGANG	13
1.4. REGULERING AF ADFÆRD.....	16
KAPITEL 2 MARKEDET FOR JURIDISK RÅDGIVNING	18
2.1. HVAD BESKÆFTIGER ADVOKATER SIG MED.....	19
2.2. EFTERSPØRGSLLEN EFTER JURIDISK RÅDGIVNING	23
2.3. UDBUDET AF JURIDISK RÅDGIVNING	27
2.4. KONKURRENCEN PÅ MARKEDET FOR JURIDISK RÅDGIVNING.....	34
2.5. REGULERING AF MARKEDET FOR JURIDISK RÅDGIVNING	39
KAPITEL 3 REGULERING AF ADGANG	42
3.1. UDDANNELSESKRAV	43
3.2. MØDERETSMONOPOL.....	44
3.3. MARKEDSFØRING OG VINKELSKRIVERLOVEN	49
3.4. REGULERING AF EJERSKAB.....	50
KAPITEL 4 REGULERING AF ADFÆRD	57
4.1. DELT REGULERING	58
4.2. PLIGTMÆSSIGT MEDLEMSKAB	64
BILAG: KONCENTRATIONSINDEKS FOR ADVOKATBRANCHEN	67
LITTERATUR	68

Forord

Justitsministeriet har nedsat et udvalg, advokatudvalget, som skal gennemgå de regler der regulerer advokatbranchen. Advokatudvalget skal undersøge forskellige former for liberalisering af advokatbranchen, herunder:

- Ophævelse af advokaters møderetsmonopol i civile sager.
- Lempelse af reglerne om ejerskabsforholdene i advokatvirksomheder.
- Ophævelse af det pligtmæssige medlemskab af Advokatsamfundet.
- Ændring af reglerne vedrørende klager over advokater.
- Ophævelse af vinkelskriverloven begrænser adgangen til at reklamere for juridisk rådgivning.

Advokatsamfundet har bedt Copenhagen Economics om at udarbejde økonomiske analyser af konsekvenserne af en liberalisering af advokatbranchen.

Vores rapport skal ses som et supplement til de notater som Advokatrådet har udarbejdet om de juridiske konsekvenser af liberaliseringerne. Vi fokuserer derfor primært på de konkurrenceøkonomiske aspekter mens de juridiske og retssikkerhedsmæssige aspekter er behandlet i Advokatsamfundets notater.

Rapporten¹ er udarbejdet af seniorøkonom ph.d. Henrik Ballebye Olesen og direktør ph.d. Claus Kastberg.

København, 22. september 2005

Claus Kastberg Nielsen
Administrerende direktør

¹ Rapporten er redigeret efter retningslinjerne i Copenhagen Economics' skrivepolitik. Vi følger Dansk Sprognævn's anbefalinger og benytter de nye kommaregler som er beskrevet i Retskrivningsordbogens § 45-55.

Sammenfatning

Et udvalg under Justitsministeriet undersøger forskellige former for liberalisering af advokatbranchen. Formålet er at øge konkurrencen. Liberalisering kan styrke konkurrencen i advokatbranchen og føre til lavere priser og dermed til samfundsøkonomiske gevinster. Men det er vigtigt at sikre sig at liberaliseringen ikke får konsekvenser som er samfundsøkonomisk skadelige og derfor kan modvirke eller helt neutralisere de mulige gevinster. En liberalisering af advokatbranchen skal derfor være en afbalanceret liberalisering til fordel for det danske samfund. Advokatsamfundet har bedt Copenhagen Economics vurdere hvordan man mest hensigtsmæssigt kan gennemføre en liberalisering af advokatbranchen.

Liberaliseringer kan medføre *fordele for forbrugerne via øget konkurrence*. Det gør det når liberalisering fjerner barrierer som gør det vanskeligt at etablere sig i branchen eller fjerner andre barrierer som giver virksomheder begrænset handlefrihed. Liberalisering vil for eksempel give flere mulighed for at fungere som juridiske rådgivere fordi der stilles færre krav til juridisk rådgivning. Det vil fremme konkurrencen og gavne forbrugerne i form af lavere priser og bedre kvalitet. Det er de konkrete forhold i den konkrete branche der afgør i hvilket omfang liberaliseringer kan øge konkurrencen. Og alt i alt er der en række faktorer ved den danske advokatbranche der tyder på at den samlede gevinst ved liberalisering er begrænset.

Således har liberalisering størst mulighed for at fremme konkurrencen hvis en branche i forvejen er meget reguleret. Men det er den danske advokatbranche ikke hvis man sammenligner den med andre lande. En undersøgelse for EU-Kommissionen viser således at den er en af de mindst regulerede advokatbrancher i EU.

Liberalisering har også størst mulighed for at fremme konkurrencen hvis der i forvejen er svag konkurrence i branchen. Men det er der ikke særligt stærke tegn på. Der er en lav koncentrationsgrad i branchen hvilket tyder på konkurrence, og advokater konkurrerer med andre rådgivere og med udenlandske advokater.

Endelig har liberalisering størst mulighed for at fremme konkurrencen hvis forbrugerne er meget optaget af prisen og derfor reagerer på priskonkurrence. Alt tyder imidlertid på at forbrugere er mere optaget af kvalitet end pris.

Liberalisering kan imidlertid også risikere at få *skadelige konsekvenser for forbrugerne og samfundet*. Det er i forvejen vanskeligt for kunderne at vurdere kvaliteten af juridisk rådgivning så hvis en liberalisering løser kravene til de juridiske rådgivere, kan det gå ud over kvaliteten af rådgivningen. Problemet vil især ramme privatkunder og små erhvervs-kunder fordi større erhvervs-kunder har bedre mulighed for at vurdere kvaliteten i advokaternes arbejde og derfor har mindre behov for beskyttelse. Liberalisering kan også få skadelige konsekvenser hvis den mindsker advokaternes uafhængighed eller kvaliteten af retssagsarbejdet. Borgernes adgang

til uafhængige advokater er nemlig en forudsætning for retssikkerheden, og advokaternes arbejde i retssager er med til at definere 'gældende ret' til gavn for hele samfundet.

Alt i alt konkluderer vi derfor at der sandsynligvis er gevinster ved at liberalisere advokatbranchen, men at disse gevinster er begrænsede. Det gør det særligt vigtigt at gennemføre liberalisering på en måde som ikke fører til skadelige konsekvenser der kan risikere at være større end de sandsynlige gevinster.

Vi vurderer at følgende initiativer vil være med til at fremme konkurrencen på forskellige dele af markedet uden at give lavere kvalitet. Disse initiativer er derfor med stor sandsynlighed samfundsøkonomisk fordelagtige.

For det første bør vinkelskriverloven ophæves. Vinkelskriverloven forhindrer andre end advokater i at markedsføre juridiske rådgivning og skaber dermed adgangsbarrierer for andre rådgivere. Vi vurderer dog at det samtidig vil være nødvendigt at give forbrugerne en klagemulighed, for eksempel hos Forbrugerombudsmanden, for at sikre kvaliteten af den juridiske rådgivning fra rådgivere som ikke er advokater.

For det andet bør uddannelseskra, møderetsmonopol og ejerskabskra lempes. Uddannelseskraene giver en flaskehals i tilgangen til advokatbranchen, og en lempelse af kraene vil formodentlig give flere advokater og mere konkurrence.

Lemper man møderetsmonopolet vil det skabe mere konkurrence på de mindre komplicerede retssager, og antallet af retssager vil sandsynligvis stige hvis andre rådgivere med lavere priser får mulighed for at føre sager i retten. De konkurrencemæssige virkninger er dog beskedne fordi en lempelse af møderetsmonopolet kun vil påvirke en mindre del af markedet. Det vil være vigtigt at dosere lempelserne korrekt så de ikke giver uønskede store kvalitetsfald.

Vi vurderer ikke at der vil være væsentlige gevinster ved at lempe ejerkravene fordi andre ejere næppe kan eje og drive advokatvirksomhederne mere effektivt end advokater, men lempelser kan gennemføres hvis de ikke truer advokaternes uafhængighed og ikke udhuler advokaternes tavshedspligt.

Til gengæld vurderer vi at følgende dele af den nuværende regulering i al væsentlighed bør bevares. En lempelse eller fjernelse af denne del af reguleringen vil med stor sandsynlighed være samfundsøkonomisk uhensigtsmæssig.

For det første bør adfærdsreguleringen (god advokatskik) bevares. Advokatbranchen bør fortsat stå for adfærdsreguleringen fordi det sikrer advokaters uafhængighed af staten og fordi advokater er bedst i stand til at bedømme kvaliteten i advokatarbejde. Der er heller ingen tegn på at adfærdsreguleringen bruges til at begrænse konkurrencen.

For det andet bør advokaters pligtmedlemskab af Advokatsamfundet bevares. Pligtmedlemskabet bør bevares fordi det er en forudsætning for den nuværende adfærdsregulering og fordi pligtmedlemskabet ikke giver nævneværdige konkurrencebegrænsninger.

Kapitel 1 Oversigtskapitel

Advokatbranchen har stor betydning for samfundsøkonomien: Der er stor værdiskabelse og stor beskæftigelse i selve branchen. Der er 4.635 advokater beskæftiget i 1.471 forskellige advokatvirksomheder, og i 2004 var omsætningen godt 8,5 mia. kr.², og den samlede beskæftigelse i branchen er ca. 11.000 personer³. Men branchens samfundsøkonomiske betydning består først og fremmest i at advokatbranchen skaber grundbetingelserne for en velfungerende markedsøkonomi: et velfungerende retssystem. Derfor er det vigtigt for samfundet at advokatbranchen er velfungerende og leverer rådgivning af god kvalitet til en rimelig pris.

Advokatbranchen er reguleret på flere måder. Advokater skal for eksempel opfylde uddannelseskrav og leve op til normer for god advokatskik. Reguleringerne skal sikre at forbrugerne får god rådgivning selvom de har vanskeligt ved selv at vurdere kvaliteten af den rådgivning de modtager (asymmetrisk information). Problemet med asymmetrisk information er ikke unikt for advokatbranchen, og mange andre liberale erhverv har også både krav til uddannelse og adfærd (f.eks. ejendomsmæglere og revisorer).

Der er imidlertid nogle særlige forhold ved advokatbranchen som reguleringen skal tage højde for. Det er vigtigt for et retssamfund at alle borgere har adgang til uafhængige advokater⁴. Derfor må advokater ikke have interessekonflikter i konkrete sager, og advokater skal være uafhængige af staten så de kan føre sager mod staten. Advokaternes arbejde i retssager har stor betydning for samfundet fordi sagens udfald vil blive brugt som rettesnor i andre sager (både i konkrete retssager og i forebyggende rådgivning). Reguleringen af advokatbranchen skal således tilgodesse nogle særlige samfundsmæssige hensyn.

Reguleringen af advokatbranchen kan imidlertid hæmme konkurrencen og for eksempel skabe høje adgangsbarrierer på grund af høje uddannelseskrav. Det er derfor nødvendigt at vurdere om der er en rimelig balance mellem konkurrencehensyn og andre samfundsmæssige hensyn i reguleringen.

Advokatsamfundet har bedt Copenhagen Economics vurdere de konkurrenceøkonomiske virkninger af liberalisering af advokatbranchen hvor forskellige reguleringer ophæves eller lempes. Vores undersøgelse består af tre trin.

For det første har vi undersøgt den nuværende konkurrencesituation på markedet for juridisk rådgivning for at vurdere potentialet for at skabe konkurrenceforbedringer gennem liberalisering.

² Danmarks Statistik (2005), "Nyt fra Danmarks Statistik", Nr. 239, 31. maj 2005.

³ Konkurrencestyrelsen (2004), "Konkurrenceredegørelsen 2004", side 127.

⁴ Jf. FN (1990), "Basic principles on the Role of Lawyers".

Konkurrencestyrelsen har placeret advokatbranchen på en liste med brancher hvor konkurrencen fungerer dårligt. Begrundelserne er først og fremmest at den offentlige regulering af branchen begrænser konkurrencen og at forbrugerne ikke presser advokaterne til at konkurrere på prisen fordi klienterne går mere op i kvalitet end pris. Vi vurderer imidlertid at der er en betydelig konkurrence i advokatbranchen og at de forhold som begrænser konkurrencen i advokatbranchen ikke bliver påvirket i væsentligt omfang af liberaliseringer.

Der er lav koncentrationsgrad i advokatbranchen, dvs. at der er mange virksomheder som konkurrerer indbyrdes. Advokater konkurrerer også med andre rådgivere på mange områder især i de mindre komplicerede sager. Endelig er der også en betydelig konkurrence med udenlandske advokater fordi danske advokater henter 6 pct. af omsætningen i udlandet og fordi udenlandske advokater er aktive i Danmark.

Vi vurderer imidlertid at forhold på efterspørgselssiden begrænser konkurrencen i advokatbranchen. Forbrugerne er ikke meget prisfokuserede når de vælger advokat fordi kvalitet er langt vigtigere end prisen. Det betyder at advokater primært konkurrerer på faglighed og renommé og mindre på prisen, og derfor vil liberaliseringer kun have begrænset betydning for prisdannelsen i branchen. Advokatsamfundet har imidlertid indført en ny prisoplysningsregel der vil øge priskonkurrencen fordi det bliver lettere for forbrugerne at sammenligne priser fra forskellige advokater. Prisoplysningsreglen betyder at advokater skal give et prisoverslag inden de går i gang med en opgave eller oplyse hvordan salæret vil blive beregnet.

Vi konstaterer at den danske advokatbranche har forholdsvis få konkurrencebegrænsende reguleringer i forhold til advokatbrancher i andre lande. EU-Kommissionen har sammenlignet reguleringen af forskellige liberale erhverv i medlemslandene⁵. Undersøgelsen viser at Danmark er et af de lande i EU hvor advokatbranchen er mindst reguleret, kun overgået af Finland og Sverige. Indekset for konkurrencebegrænsninger i den danske regulering er 3,0 mens gennemsnittet i EU er 5,2. I modsætning til andre lande er der for eksempel hverken minimumspriser eller vejledende priser i den danske advokatbranche. Det betyder at potentialet for at øge konkurrencen gennem liberaliseringer er langt mindre i den danske advokatbranche end i andre lande.

For det andet har vi undersøgt reguleringen af adgangen til markedet for juridisk rådgivning, dvs. uddannelseskra, markedsføringsregler og ejerskabskrav. Adgangskrav kan give høje adgangsbarrierer og reducere antallet af udbydere. Vinkelskriverloven forhindrer for eksempel andre end advokater i at reklamere med juridisk rådgivning, medmindre de som revisorerne, ejendomsmæglerne eller bankerne har fået en særlig tilladelse fra Justitsministeren. Markedsføringsforbudet giver en begrænsning i konkurrencen som med fordel kan ophæves. For at beskytte forbrugerne vil det dog kræve en vis regulering af de juridiske rådgivere som ikke er underlagt reguleringen af advokater, fordi de ikke er advokater. Vi vurderer at en lempelse af uddannelseskraene kan give en vis stigning i tilgangen af nye advokater. Men lempelserne skal gennemføres efter grundige faglige overvejelser så kvaliteten ikke udhules. Endelig vurderer vi at ejerskabskraene ikke giver nogle væsentlige samfundsøkonomiske tab fordi andre ejere næppe kan drive advokatvirksomhederne væsentligt mere effektivt end advokaterne kan. Til gengæld kan en lempelse af ejerskabskraene gøre det vanskeligt at bevare advokaternes uafhængighed. Derfor skal lempelserne gennemføres så de ikke skader advokaternes uafhængighed.

⁵ IHS (2003) "Economic impact of regulation in the field of liberal professions in different member states. Regulation of Professional Services". Final Report. Study for the European Commission, DG Competition. January 2003.

For det tredje har vi undersøgt reguleringen af advokaters adfærd, dvs. det pligtmæssige medlemskab af Advokatsamfundet og reglerne for god advokatskik. Den delte regulering består i at lovgivningen fastsætter de overordnede rammer mens advokatbranchen selv varetager detailreguleringen af god advokatskik. Delt regulering sikrer advokaternes uafhængighed af staten. Samtidig har advokaterne de bedste forudsætninger for at vurdere kvaliteten af andre advokaters arbejde og for at definere de krav der skal stilles. Der er dog en risiko for at reglerne for god advokatskik bruges til at begrænse konkurrencen, men vi konstaterer at der ikke er nævneværdige konkurrencebegrænsninger i reglerne for god advokatskik som i øvrigt også er underlagt den almindelige konkurrenceret.

1.1. Behovet for regulering

Reguleringen af advokatbranchen skal afveje en række hensyn. Reguleringen skal imødekomme nogle ikke-økonomiske hensyn som for eksempel borgernes retssikkerhed. Men ud fra en rent økonomisk synsvinkel er det også nødvendigt at afbalancere forskellige hensyn. Reguleringen af advokatbranchen kan nemlig have både økonomiske fordele og ulemper som skal afbalanceres. Fordelene er at regulering kan løse markedsfejl der ville opstå på et frit marked. Det er nemlig vanskeligt at opretholde en god kvalitet uden regulering når klienterne har vanskeligt ved selv at vurdere kvaliteten af advokatens arbejde. Ulemperne ved regulering er at de kan hæmme konkurrencen ved at skabe høje adgangsbarrierer til branchen eller ved at begrænse konkurrencen mellem de eksisterende advokatvirksomheder.

Økonomers sædvanlige udgangspunktet er at et frit marked uden regulering giver de bedste samfundsøkonomiske løsninger med optimal ressourceudnyttelse og med den rigtige kombination af pris og kvalitet. Men der er to vigtige undtagelser, asymmetrisk information og eksterne virkninger, som gør at et helt frit marked for juridisk rådgivning ikke vil fungere optimalt. Og disse undtagelser er relevante for advokatbranchen og gør det fordelagtigt med en vis regulering.

Asymmetrisk information

Et frit marked vil ikke fungere optimalt fordi der er *asymmetrisk information* mellem advokat og klient. Advokater sælger viden som klienterne ikke har, og der er ikke nogen entydig sammenhæng mellem advokatens indsats og sagens udfald. En god advokat kan tabe en dårlig sag, og en dårlig advokat kan vinde en god sag. Derfor er det sommetider ikke engang muligt at vurdere kvaliteten af advokatens arbejde når arbejdet er udført. Det betyder at klienterne, især privatklienterne og små virksomheder, har vanskeligt ved at vurdere kvaliteten af advokaternes rådgivning. Advokaten har derfor en information om kvaliteten som klienterne ikke har, dvs. asymmetrisk information.

På et frit marked kan asymmetrisk information føre til dalende kvalitet fordi nogle advokater ikke vil udføre et godt arbejde. Og de advokater som fastholder en høj standard vil ikke blive belønnet for det hvis klienterne ikke kan vurdere om advokatens indsats har været god eller dårlig. Derfor vil der formodentligt være en tendens til dalende kvalitet på et frit marked. Det vil skade klienterne, men det vil også skade advokaterne som vil stå dårligere i konkurrencen med andre rådgivere fordi branchens renommé vil blive svækket.

Klienternes vanskeligheder ved at vurdere advokatens arbejde bliver forværret af at advokaten ofte har en dobbeltrolle fordi han både rådgiver om hvorvidt en sag skal føres og fører selve sagen. Det vil sige at advokaten både stiller diagnosen og sælger rådgivningen⁶. Derfor er det vigtigt at sikre at advokaten ikke har en egeninteresse i sagen. Et eksempel på en sådan

⁶ Cox, C. & S. Foster (1990), "The Costs and Benefits of Occupational Regulation", Federal Trade Commission.

egeninteresse er salæraftaler hvor advokatens salær udgør en procentdel af sagens udbytte, og sådanne salæraftaler er da også i strid med de advokatetiske regler.

Der er en række markedsmæssige mekanismer som nogle gange kan bruges til at begrænse problemerne med asymmetrisk information, såsom garantier, tests, renommé og omdømme. Derfor er det ikke altid nødvendigt at regulere selvom der er asymmetrisk information. De markedsmæssige mekanismer vil imidlertid fungere dårligt i advokatbranchen, især for privatklienter og små virksomheder. Dels er det vanskeligt at benytte garantier fordi sagens udfald både afhænger af advokatens indsats og af klientens handlinger og fordi det kan være vanskeligt at afgøre om udfaldet var en succes eller ej hvis der indgås et forlig. Dels er det ikke muligt at lave "forbrugertests" af alle landets advokater. Desuden køber privatklienter og små virksomheder typisk kun advokatydelser få gange og har derfor sjældent erfaringer med advokatens arbejde når sagen indledes. Derfor er privatklienter nødt til at vælge advokat ud fra advokatens renommé, men det giver kun en svag indikation af advokatens kvalitet. Det er altså især af hensyn til privatklienterne at der er brug for regulering som kan sikre en god kvalitet i advokaternes arbejde. Dog er den del af reguleringen der forebygger interessekonflikter og sikrer advokaternes tavshedspligt også meget vigtigt for store erhvervs klienter⁷.

Eksterne virkninger

Et frit marked vil ikke fungere optimalt fordi der er *eksterne virkninger* som påvirker tredjeparter (eksternaliteter). Advokater er gennem deres arbejde i retssagerne med til at afdække hvad der er 'gældende ret' og skaber dermed en værdi for andre personer og virksomheder som får afklaret hvad 'gældende ret' er uden at betale for det. Samtidig kan udfaldet af retssager have en præventiv virkning for andre virksomheder og andre borgere. Advokaters arbejde i retten skaber således en positiv værdi for andre end klienten, dvs. en positiv eksternalitet. Derfor har samfundet som helhed en interesse i at sikre at rådgivere leverer godt arbejde i retten. Hvis en klient får en forkert afgørelse fordi han ikke har benyttet en advokat, vil han lide et tab, men det samfundsøkonomiske tab ved en forkert afgørelse kan være langt større. Klienten skal nemlig ikke betale de tab der opstår andre steder i samfundet fordi en forkert afgørelse giver en forkert rettesnor for andre sager. Derfor er der risiko for at klienter vælger at bruge ikke-advokater i retssager selvom det samfundsøkonomisk set ikke er optimalt.

Men retssager giver også negative eksternaliteter, dvs. omkostninger som bæres af andre end klienten. Retsafgifterne dækker kun 35 pct. af domstolenes omkostninger mens det offentlige betaler resten. Desuden vil en sagsøger også påføre modparten en række omkostninger ved at rejse en sag. Det betyder at der ud fra en samfundsøkonomisk synsvinkel kan blive rejst for mange retssager fordi sagsøger kun bærer en lille del af de samlede omkostninger⁸. Det problem kan blive forværret hvis en lempelse af advokaters møderetsmonopol i retssager gør det billigere at føre retssager.

Regulering løser markedsfejl

Sammenfattende må vi konkludere at der er behov for en vis regulering af advokatbranchen fordi der vil opstå betydelige markedsfejl på et helt frit marked. Denne konklusion ligger helt i tråd med Europa-Parlamentets beslutning om markedsregulering og konkurrenceregler inden for de liberale erhverv hvor Europa-Parlamentet fastslog,

⁷ Børsen 20. juni 2005, "Erhvervslivet tilfreds med advokater".

⁸ Shavell, S. (1997), "The fundamental divergence between the private and the social motive to use the legal system", *Journal of Legal Studies*, vol. XXVI June 1997.

"at det ud fra et generelt synspunkt er nødvendigt med regler inden for de enkelte liberale erhvervs egne specifikke rammer, herunder navnlig bestemmelser vedrørende organisation, kvalifikationer, fagetik, overvågning, ansvar, upartiskhed og det pågældende erhvervs medlemmers kompetence, eller med henblik på at forhindre interessekonflikter og vildledende reklame, hvis de giver de endelige forbrugere sikkerhed for, at de har de nødvendige garantier med hensyn til integritet, og ikke er konkurrencebegrænsende⁹".

I det følgende undersøger vi om det er muligt at fremme konkurrencen på markedet for juridisk rådgivning ved at lømpe nogle af reguleringerne.

1.2. Konkurrencen på markedet

Vi har undersøgt hvordan konkurrencen på markedet for juridisk rådgivning fungerer i dag for at få et udgangspunkt for at vurdere effekterne af liberaliseringer. Liberaliseringer kan bedst fremme konkurrencen hvis konkurrencen er svag og hvis liberaliseringerne er rettet imod de forhold som begrænser konkurrencen. Vi har undersøgt om der er forhold på udbudssiden og forhold på efterspørgselssiden der hæmmer konkurrencen.

Vi konkluderer at det primært er forhold på efterspørgselssiden der hæmmer konkurrencen mens udbudssiden opfylder forudsætningerne for virksom konkurrence. Udbudssiden er kendetegnet ved at der er mange konkurrerende advokater (lav koncentrationsgrad). Desuden konkurrerer danske advokater både med andre rådgivere og udenlandske advokater på en stor del af markedet. Efterspørgselssiden lægger imidlertid ikke et stort pres på advokaterne for at konkurrere på prisen. Det skyldes at klienterne er langt mere optaget af kvalitet end af pris, og derfor konkurrerer advokater mere på faglighed og renommé end på pris. En liberalisering af advokatbranchen vil ikke ændre grundlæggende ved dette. Til gengæld vil Advokatsamfundets nye prisoplysningsregel øge forbrugernes prisbevidsthed og fremme priskonkurrencen mellem advokater.

Vores undersøgelse tegner således et andet billede af konkurrencen i advokatbranchen end det billede som Konkurrencestyrelsen tegner. Konkurrencestyrelsen har nemlig placeret advokatbranchen på en liste med brancher med konkurrenceproblemer¹⁰. Advokatbranchen er udpeget på grund af fire indikatorer: offentlig regulering, få nye virksomheder, høj kapitalbinding og høje lønninger i branchen.

Vi vurderer som tidligere nævnt at reguleringen hæmmer konkurrencen, men kun i begrænset omfang. Det er korrekt at der er en lav tilgang af nye virksomheder, men det kræver ikke meget kapital at etablere og drive en advokatvirksomhed. Advokatvirksomheder har brug for en kassekredit til at finansiere tilgodehavender på igangværende sager, men der er kun et beskedent behov for langsigtet kapital. Den lave tilgang af nye virksomheder skyldes derimod at klienternes fokus på renommé ofte gør det mere attraktivt at overtage eller træde ind i en etableret advokatvirksomhed end at etablere en ny advokatvirksomhed. Liberaliseringer vil næppe ændre dette. Det er også korrekt at der er høje lønninger i advokatbranchen. Men Konkurrencestyrelsens beregning af lønpræmien¹¹ tager ikke højde for arbejdspresset i advokatbranchen (skiftende arbejdstider, lange arbejdsdage osv.). Og vi kan konstatere at der trods høje lønninger er en stor afvandring fra advokatbranchen, så mange advokater har altså vurderet at lønnen ikke står mål med arbejdsbyrden. Det betyder at lønpræmien i

⁹ Europa-Parlamentets beslutning om markedsforordninger og konkurrenceregler for liberale erhverv, 16.12.2003.

¹⁰ Konkurrencestyrelsen (2005), "Konkurrenceredegørelse 2005".

¹¹ Lønpræmien er korrigeret for alder, uddannelseslængde, stillingsbetegnelse, køn, civilstand, antal børn og region, jf. Konkurrencestyrelse, "Dokumentation: Konkurrenceredegørelse 2004".

advokatbranchen formodentlig i større grad skyldes arbejdsforholdene i branchen end manglende konkurrence.

Alt i alt tegner vores undersøgelse altså et mere positivt billede af konkurrencen i advokatbranchen end Konkurrencestyrelsen. Desuden tyder vores undersøgelse på at det især er forhold på efterspørgselssiden som begrænser konkurrencen, og disse forhold kan ikke ændres markant via liberaliseringer.

Klienternes valg af rådgiver

Klienternes adfærd er vigtig for konkurrencen i advokatbranchen fordi advokatvirksomhederne naturligvis vil konkurrere mest på de parametre som betyder mest for klienterne. Pris spiller ikke en afgørende rolle i valget af advokat fordi det er langt vigtigere at få en god rådgivning end at få en billig rådgivning. Dette gælder både for privatklienter og erhvervs-klienter. Både danske og norske undersøgelser¹² viser således at klienterne lægger mere vægt på faglighed, renommé, personlig kontakt og tillid end på prisen, når de vælger advokat. Det betyder at advokater skal konkurrere mere på faglighed og renommé end på pris. Prisen er altså ikke den vigtigste konkurrenceparameter for advokater, og det vil den heller ikke være efter en liberalisering af advokatbranchen.

Advokatsamfundet har imidlertid indført en ny prisoplysningsregel som vil skabe større prisgennemsigtighed. Prisoplysningsreglen går ud på at advokaten, inden arbejdet påbegyndes, skal oplyse hvad bistanden kommer til at koste. Hvis dette ikke er muligt, skal advokaten oplyse hvilke hovedelementer der vil indgå i det salær som klienten skal betale. Disse prisoplysninger skal gives uopfordret til privatklienter mens erhvervs-klienter selv skal bede om oplysningerne.

Prisoplysningsreglen vil gøre det lettere for klienterne at sammenligne priser fra forskellige advokater, og samtidig betyder reglen at klienterne er opmærksomme på prisen inden opgaven løses. Det må derfor forventes at der fremover bliver mere fokus på pris og dermed øget priskonkurrence. En sådan udvikling er allerede sket inden for standardprodukter, f.eks. køberrådgivning i forbindelse med bolighandel hvor der har været en stigende efterspørgsel efter fastpristilbud og stor fokus på priserne.

Advokater er i konkurrence

Der er en betydelig konkurrence i advokatbranchen, og advokater møder primært konkurrence fra fire sider.

For det første konkurrerer advokater indbyrdes. Konkurrencen mellem virksomheder er mere intens jo flere virksomheder der er i branchen og jo mindre de største virksomheder er, dvs. jo lavere koncentrationsgraden er. Vi har beregnet det såkaldte Herfindahl-Hirschman-indeks (HHI) for at vurdere koncentrationsgraden i advokatbranchen¹³. HHI er et alment anerkendt mål for koncentrationen i en branche. HHI er mellem 0 og 10.000 og et indeks på under 1.000 karakteriseres normalt som en lav koncentrationsgrad. Vores beregninger viser at HHI for hele advokatbranchen er 50 og hvis vi betragter hvert fagområde som et marked, er HHI i gennemsnit 300. Det er meget lave koncentrationsindeks. Til sammenligning er HHI i ejendoms-mæglerbranchen 700¹⁴.

¹² Ziirsens (2003), "Privatkundeundersøgelse, del 1. Borgernes behov for og anvendelse af juridisk rådgivning"; og NOU (2002) "Rett til rett". Justis- og Politidepartementet. JD-NOU 2002-18.

¹³ Herfindahl-Hirschman indekset opgøres som summen af samtlige selskaber på markedets kvadrerede markedsandele.

¹⁴ Egne beregninger på baggrund af Konkurrencestyrelsen, "Konkurrenceredegørelse 2004".

For det andet konkurrerer advokater med andre rådgivere. Advokater møder konkurrence fra andre rådgivere på de 85 pct. af deres omsætning som ikke er omfattet af møderetsmonopolet. Revisorer rådgiver om skatteret, virksomhedsret osv., ejendomsmæglere rådgiver i juridiske spørgsmål om fast ejendom, og en række organisationer som f.eks. FDM tilbyder standardkontrakter. Advokater møder især konkurrence fra andre rådgivere når klientens betalingsvillighed er lav og når opgaven ikke er så kompleks. På skatteområdet er det muligt at beregne markedsandele for forskellige rådgivere i klagesager hvor staten yder hel eller delvis omkostningsdækning¹⁵. Advokater har en markedsandel på 20 pct. mens revisorer har en markedsandel på 65 pct. i den administrative del af klagesystemet, dvs. inden sagerne når til Landsret og Højesteret. Der er altså helt klart konkurrence mellem advokater og revisorer når det gælder klagesager i skattespørgsmål.

For det tredje konkurrerer danske advokater med udenlandske advokater. Danske advokater henter ca. 6 pct. af deres omsætning fra eksport. Eksporten sker primært inden for erhvervsrådgivning. Men det er ikke kun danske advokater der eksporterer og derfor er danske advokater også udsat for konkurrence i Danmark fra udenlandske konkurrenter. Der findes ingen opgørelser af omfanget af importen af advokatydelse. Men importen har formodentlig nogenlunde samme omfang som den danske eksport.

For det fjerde har ca. 1.800 personer (svarende til ca. 40 pct. af de aktive advokater) deponeret deres beskikkelse selvom de endnu ikke har nået pensionsalderen. Disse personer kan vende tilbage til advokatbranchen og er derfor potentielle konkurrenter til de nuværende advokater. Og det er faktisk ret almindeligt at advokater der har deponeret deres beskikkelse vender tilbage til branchen. Advokatsamfundets medlemsdatabase viser således at over en tredjedel af de advokater der deponerer deres beskikkelse vender tilbage til advokatbranchen på et tidspunkt.

Adgangsbarrierer

Adgangsbarriererne er vigtige for konkurrencen. Jo lettere det er for nye virksomheder at etablere sig på markedet, jo sværere vil det nemlig være for de eksisterende virksomheder at hæve priserne mere end blot midlertidigt fordi det vil tiltrække nye virksomheder.

Vi har undersøgt adgangsbarriererne i advokatbranchen dels ved at undersøge nøgletal for branchen og dels ved at se på de udfordringer som en nyetableret advokatvirksomhed står overfor. Vi konkluderer at den væsentligste adgangsbarriere er adgangen til et kundegrundlag fordi et godt kundegrundlag kræver et godt renommé som det tager tid at opbygge. Desuden er der brug for en kassekredit til at finansiere tilgodehavende på igangværende sager, men der er ikke et stort investeringsbehov.

Når man sammenligner med andre professionelle serviceerhverv, så tyder nøgletallene umiddelbart på at der er høje adgangsbarrierer til advokatbranchen fordi der etableres relativt få virksomheder og fordi der bindes relativt meget kapital i forhold til omsætningen.

Årsagen til den lave tilgang af nye advokatvirksomheder er formodentlig at omdømme og renommé er meget vigtig i advokatbranchen. Derfor er det ofte mere attraktivt at overtage eller træde ind i en eksisterende advokatvirksomhed end at etablere en ny advokatvirksomhed.

Årsagen til den høje kapitalbinding er som nævnt behovet for en kassekredit til at finansiere tilgodehavender på igangværende sager. Bindinger af anlægskapital er mindre i advokatbranchen end i sammenlignelige brancher.

¹⁵ Skatteministeriet, "Redegørelse om sager om omkostningsgodtgørelse i 2004", maj 2005.

Priser

Advokater arbejder normalt ikke med faste timesatser. I stedet fastsættes salæret ud fra en række parametre såsom: tidsforbrug, sagens størrelse, resultatet i sagen, rådgivningens værdi for klienten, advokatens ansvar, tidspres osv. Denne prissætning gør det vanskeligt for klienterne at sammenligne priserne hos forskellige advokater. Når klienterne har vanskeligt ved at vurdere prisen, bliver det lettere for advokaterne at hæve priserne uden at miste klienter. Derfor kan prissætningen begrænse konkurrencen.

Advokatsamfundets nye prisoplysningsregel vil dog skabe større prisgennemsigtighed og gøre det lettere for klienterne at sammenligne advokaternes priser med hinanden. Det vil fremme pris konkurrencen og betyde at en advokat risikerer at miste flere klienter hvis han hæver prisen.

Konkurrencestyrelsen har foreslået at advokater skal specificere deres salær på timeforbrug og timepris så klienterne bedre kan se hvad de betaler for. En sådan regel vil skabe større prisgennemsigtighed, men kan samtidig give andre problemer. Salærer der kun beregnes ud fra timeforbrug kan give nogle advokater en egeninteresse i at bruge flere timer på en sag end nødvendigt. Hvis salærene kun beregnes ud fra timeforbruget, kan der derfor være en risiko for at det vil føre til flere klagesager om advokaters timeforbrug¹⁶.

Det er kun nogle få dele af advokaternes arbejdsområde hvor det er muligt at sammenligne advokaternes priser med andre rådgiveres priser. På skatteområdet og ved køberrådgivning i bolighandler er der en tendens til at advokater tager højere priser end andre rådgivere (ca. 20-25 pct.). Denne forskel kan skyldes svag konkurrence i advokatbranchen, men den kan også skyldes at advokaternes sager er mere komplekse end de sager som andre rådgivere tager.

1.3. Regulering af adgang

Lovgivningen stiller en række krav som advokater skal opfylde for at få adgang til markedet. Adgangskravene sikrer en minimumsstandard og giver klienterne sikkerhed for en vis kvalitet i de ydelser de køber. Men adgangskravene betyder også at færre får mulighed for at sælge juridisk rådgivning. Det betyder at konkurrencen bliver mindre, og det kan føre til højere priser. Derfor er det vigtigt at adgangskravene ikke er strengere end nødvendigt.

Vi har undersøgt fire adgangskrav: uddannelseskravene for advokater, advokaters møderetsmonopol i retssager, ejerskabsreglerne for advokatvirksomheder og markedsføringsreglerne. Vi har valgt at behandle markedsføringsreglerne sammen med adgangskravene i stedet for at behandle dem sammen med adfærdsregulering fordi markedsføringsreglerne i vinkelskriverloven er en meget stor adgangsbatteri for andre rådgivere end advokater som gør etablering meget vanskelig for disse rådgivere.

Uddannelseskrav

Advokater skal opfylde tre uddannelseskrav. De skal have en juridisk kandidatexamen, de skal gennemføre en teoretisk advokatuddannelse, og de skal have tre års praktisk erfaring. Disse krav sikrer at advokaterne er velkvalificerede til at løse deres opgaver. Men uddannelseskravene kan også betyde at der er færre advokater.

Der er en betydelig udskiftning blandt advokaterne. Der er mere end dobbelt så stor udskiftning (ca. 5 pct. tilgang og fragang om året) blandt advokaterne end der er blandt statsautoriserede revisorer (ca. 2 pct. om året). Det tyder på at der ikke er høje adgangsbatteri til advokatbranchen. Det er derfor snarere afvandringen fra advokatbranchen end tilgangen til

¹⁶ Polinsky, A.M. and D.L. Rubinfeld (2001), "Aligning the Interests of Lawyers and Clients", The Berkeley Law and Economics Working Papers. Vol. 2001, issue 2. Fall 2001.

advokatbranchen som begrænser antallet af advokater, men en øget tilgang vil på lang sigt give flere advokater.

Vi vurderer imidlertid at lempelser af uddannelseskravene kan øge antallet af advokater og give øget konkurrence mellem advokaterne. Kvaliteten af den juridiske rådgivning kan imidlertid ikke opretholdes på et helt frit marked uden uddannelseskrav fordi klienterne har vanskeligt ved at vurdere advokatens kvalitet (asymmetrisk information). En lempelse af uddannelseskravene kræver derfor grundige faglige overvejelser så lempelsen ikke skader forbrugerne fordi advokaternes faglige kvaliteter falder. Vi har ikke taget stilling til hvilke faglige krav der bør stilles til advokatuddannelsen, men vi har belyst hvordan forskellige lempelser vil påvirke rekrutteringsgrundlaget.

I dag tager ca. 45 pct. af juristerne advokatfuldmægtiguddannelsen. Denne andel kan øges ved at lempe kravene til praktisk erfaring, for eksempel kræve kortere tids praktisk erfaring eller give bedre mulighed for at optjene erfaring uden for advokatbranchen. En anden mulighed er at lempe omfanget af den teoretiske uddannelse. Den nuværende uddannelse er på 12 kursusdage om året hvilket svarer til ca. 6 pct. af arbejdstiden. Adgangen til advokatuddannelsen kan også lempes ved at lade andre kandidatuddannelser give adgang til advokatbranchen. Eksempelvis vil rekrutteringsgrundlaget vokse med ca. 7 pct. hvis cand.merc.(jur.)-uddannelsen bliver adgangsgivende.

Møderetsmonopol

Det er kun advokater der må repræsentere andre i retten. Dog må interesseorganisationer føre sager for deres medlemmer (mandatarreglen). Endvidere må alle personer repræsentere sig selv i retten (selvmødere) – man har altså ikke pligt til at bruge en advokat i retten. Møderetsmonopolet skal sikre kvaliteten i retssagsarbejdet. Denne kvalitet er vigtig for den enkelte klient. Men kvaliteten i retssagsarbejdet er også vigtig for samfundet, dels af hensyn til retssikkerheden, dels fordi domme definerer den 'gældende ret' som borgere og virksomheder må agere i forhold til og dels fordi kvaliteten i retssagsarbejdet påvirker domstolenes omkostninger.

Det er derfor vigtigt at møderetsmonopolet ikke lempes på områder hvor hensynet til den enkeltes retssikkerhed er meget vigtig (for eksempel straffesager). Møderetsmonopolet bør heller ikke lempes på områder hvor domstolsafgørelserne har stor betydning for gældende ret (for eksempel Højesteretsafgørelser). Derimod kan man godt lempe møderetsmonopolet i sager der ikke har væsentlig betydning for gældende ret (for eksempel inkassosager). For at beskytte klienterne er det dog nødvendigt med en vis regulering af de rådgivere som ikke er advokater og derfor ikke er underlagt advokaternes disciplinærsystem.

Vi vurderer at en lempelse af møderetsmonopolet i civile retssager vil øge konkurrencen og føre til lavere priser. Priserne vil dels falde på grund af øget konkurrence og dels falde fordi rådgivere der ikke er advokater må tage lavere priser end advokater for at være konkurrencedygtige fordi advokater er bedre kvalificeret til retssagsarbejdet. De lavere priser vil påvirke markedet på to måder. For det første vil rådgivere der ikke er advokater formodentlig overtage en del af de mindre komplicerede sager hvor betalingsvilligheden er lav og prisen derfor er relativ vigtig. For det andet vil markedet vokse fordi flere vil føre retssag hvis prisen falder pga. et større udbud. Normalt er det en samfundsøkonomisk fordel at forbrugerne køber mere. Men det gælder ikke nødvendigvis i forbindelse med retssager fordi parterne kun bærer ca. 35 pct. af domstolenes omkostninger. Flere retssager vil derfor få de offentlige udgifter til domstolene til at vokse, og disse meromkostninger kan opveje de fordele som klienterne får ved at føre flere sager.

Alt i alt er de samfundsøkonomiske gevinster ved at lempe møderetsmonopolet begrænsede, og lempelserne bør kun omfatte områder hvor hensynet til den enkeltes retssikkerhed ikke er altafgørende og hvor afgørelserne ikke har stor betydning for 'gældende ret'.

Ejerskabskrav

Kun advokater må eje advokatvirksomheder. Advokatvirksomhed må således ikke udøves i tværfaglige samarbejder, f.eks. fælles revisions- og advokatvirksomheder.

Ejerskabskravene skal sikre advokaternes uafhængighed så der ikke opstår interessekonflikter som gør at advokaten ikke fuldt ud varetager klientens interesser. Det er også en fordel for samfundet med uafhængige advokater fordi det sikrer et velfungerende retssystem. For at bevare advokaternes uafhængighed er det nødvendigt med en vis regulering.

Regulering af virksomhedsstrukturen kan imidlertid have samfundsøkonomiske omkostninger hvis andre kan eje og drive advokatvirksomheder mere effektivt end advokaterne. For eksempel fordi andre ejere har bedre adgang til kapital, er bedre til at reducere omkostninger eller bedre til at udvikle nye forretningskoncepter.

Vi konkluderer imidlertid at andre ejere næppe kan drive advokatvirksomhederne væsentligt mere effektivt end advokaterne. Det skyldes dels at nye ejere kan føre til konflikter mellem advokaterne og ejerne. Desuden er ejerskab formodentlig den bedste måde at motivere og fastholde advokater, og advokaterne er advokatvirksomhedernes vigtigste aktiv. Der er heller ikke noget der tyder på at adgangen til kapital er en relevant hindring for advokatvirksomheder, for advokatvirksomheder er ikke kapitaltunge. Og ejerskabsreglerne forhindrer ikke samarbejde med andre rådgivere – reglerne forhindrer blot at samarbejde foregår i en fælles virksomhed.

Der vil derfor kun være små gevinster at høste ved at åbne for andre ejerformer. Til gengæld kan en ændring af ejerskabsreglerne skade advokaternes uafhængighed. Og der er risiko for at andre ejergrupper (for eksempel banker) vil eje egne advokatvirksomheder for at kunne hæve prisen over for deres loyale kunder.

Derfor bør man være forsigtig med lempelser af ejerskabskravene og sikre at advokaternes uafhængighed bevares. Samtidig skal det sikres at advokaternes tavshedspligt kan overholdes fuldt ud og ikke kan udhules ved at andre ejere ikke har tavshedspligt. Alle ejere bør derfor være omfattet af reglerne for god advokatskik. En lempelse der opfylder disse kriterier består i at lade medarbejdere der ikke er advokater eje en del af advokatvirksomhederne.

Markedsføringsregler - vinkelskriverloven

Markedsføringsreglerne er forskellige for advokater og for andre rådgivere. Advokater skal blot følge de almindelige regler i markedsføringsloven, men vinkelskriverloven forbyder andre end advokater i at reklamere med juridisk rådgivning. Justitsministeren har dog givet en række rådgivere som for eksempel revisorer, ejendomsmæglere og banker ret til at reklamere med juridisk rådgivning.

Vi vurderer at en ophævelse af vinkelskriverloven vil forbedre konkurrencen fordi der vil komme flere juridiske rådgivere når alle rådgivere får mulighed for at markedsføre sig. Store erhvervs klienter, som ofte har højere betalingsvillighed end privatklienter, vil formodentlig primært foretrække advokater frem for andre rådgivere på grund af advokaternes kvalifikationer. En ophævelse af vinkelskriverloven vil derfor først og fremmest påvirke den del af markedet som har den laveste betalingsvillighed – det vil sige privatklienter og små virksomheder.

En ophævelse af vinkelskriverloven vil gavne klienterne på to måder. For det første vil priserne falde fordi der bliver mere konkurrence og fordi andre rådgivere vil tilbyde billigere rådgivning

end advokater (det er de tvunget til for at være konkurrencedygtige). De lavere priser vil få markedet til at vokse så flere køber juridisk rådgivning. For det andet får klienterne bedre mulighed for at vælge en rådgiver hvis kvalifikationer passer til klientens behov. For eksempel kan en klient med en mindre sag anvende en rådgiver der ikke har samme høje faglige kvalifikationer som advokater, men som til gengæld er billigere. Fordelen ved sådanne valgmuligheder er dog mindre end den ville være på andre markeder fordi klienterne kan have vanskeligt ved at vurdere hvor kompliceret deres sag er.

En ophævelse af vinkelskriverloven er dog ikke en ubetinget fordel for forbrugerne fordi ophævelse først og fremmest vil påvirke de klienter som har vanskeligt ved at vurdere rådgivningskvalitet, dvs. privatklienterne og de små erhvervsdrivende, og klienterne vil ikke have samme høje beskyttelse når de køber en større del af deres rådgivning fra andre rådgivere end advokater.

1.4. Regulering af adfærd

Den nuværende regulering af advokaters adfærd bygger på to væsentlige principper: *pligtmæssigt medlemskab* af Advokatsamfundet og *delt regulering*. Det *pligtmæssige medlemskab* af Advokatsamfundet betyder at alle advokater har pligt til at være medlem af Advokatsamfundet som fastsætter regler for god advokatskik og fører tilsyn med at reglerne overholdes. Samtidig er advokaterne underlagt Advokatnævnets afgørelser. Advokatnævnet er et uafhængigt klagenævn hvor halvdelen af medlemmerne er advokater mens den anden halvdel er dommere og offentlighedsrepræsentanter. Princippet om *delt regulering* betyder at lovgivningen kun fastsætter de overordnede rammer for advokatbranchen mens Advokatsamfundet selv fastsætter retningslinjerne for god advokatskik.

En af fordele ved delt regulering er at man udnytter at branchen ofte har bedre information end offentlige myndigheder. Det giver ofte mere målrettet regulering som er lettere at håndhæve og efterleve. Desuden giver delt regulering ofte en bedre accept af reglerne i branchen fordi branchen selv har været inddraget i reguleringen. Der kan imidlertid være risiko for at delt regulering misbruges til at skabe konkurrencebegrænsninger.

Vi vurderer at det er fordelagtigt med delt regulering i advokatbranchen frem for lovgivningsmæssig regulering af advokatadfærd. Den delte regulering udnytter at advokater har bedre mulighed for at vurdere kvaliteten af advokaters arbejde. Advokatbranchen har en stor interesse i at opretholde et godt renommé, og derfor er der ikke stor risiko for at den delte regulering vil føre til lavere kvalitet end offentlig regulering.

Vi har undersøgt de advokatetiske regler og konkluderer at de ikke bliver brugt til at begrænse konkurrencen. De advokatetiske regler indeholder hverken vejledende priser, begrænsninger i markedsføringen eller andre regler som begrænser konkurrence. Desuden har advokaterne ikke flertallet i Advokatnævnet som fastsætter praksis for hvad god advokatskik er. Og endelig er de advokatetiske regler underlagt den almindelige konkurrenceret som forbyder brancheorganisationer at lave regler der begrænser konkurrencen. Der er derfor hverken tegn på at de advokatetiske regler i deres nuværende form er konkurrencebegrænsende eller at der er stor risiko for at Advokatsamfundet kan indføre konkurrencebegrænsende regler.

Vi vurderer også at pligtmedlemskabet af Advokatsamfundet bør fastholdes. Medlemsgebyret som har været uændret i 10 år er en beskedent udgift (7.000 kr.), og medlemskabet begrænser ikke advokaternes handlefrihed, bortset fra de advokatetiske regler. Pligtmedlemskabet er en forudsætning for at den delte regulering kan fortsætte og for at Advokatsamfundet kan føre et effektivt tilsyn med advokaterne. En ophævelse af pligtmedlemskabet vil udhule det nuværende disciplinærsystem. Kvaliteten vil falde hvis advokater kan unddrage sig disciplinærsystemet, herunder Advokatsamfundets tilsyn, ved at melde sig ud af

Advokatsamfundet. Derfor vil det nuværende disciplinærsystem formodentlig blive helt eller delvist afløst af et offentligt klagesystem. Valget står altså reelt mellem at bevare pligtmedlemskabet eller at indføre et offentligt klagesystem. Et offentligt klagesystem vil imidlertid ikke have de fordele som ligger i den delte regulering. Vi vurderer derfor at en ophævelse af pligtmedlemskabet vil have negative samfundsøkonomiske konsekvenser.

Kapitel 2 Markedet for juridisk rådgivning

I dette kapitel beskriver vi konkurrenceforholdene på markedet for juridisk rådgivning som består af advokater og andre juridiske rådgivere.

Advokatbranchen er meget differentieret. Advokaterne dækker forskellige fagområder, og der er stor forskel på den juridiske kompleksitet i de ydelser som advokater sælger og stor forskel på klienterne. Det er vigtigt at kende disse nuancer på markedet for at kunne vurdere virkningerne af at liberalisere markedet fordi liberaliseringerne vil påvirke forskellige del af markedet forskelligt. I dette kapitel beskriver vi konkurrencesituationen på markedet for juridisk rådgivning.

Det er vigtigt at skelne mellem på den ene side privatklienter og små erhvervsdrivende og på den anden side de store erhvervs-klienter. Privatklienter og små erhvervs-klienter er ofte engangskøbere og har vanskeligt ved at bedømme kvaliteten af de advokatydelse de køber. Derfor er det særligt vigtigt at beskytte disse klienter vha. regulering. Derimod har de større erhvervs-klienter ofte bedre forudsætninger for at bedømme kvaliteten af advokatydelse og har derfor mindre behov for beskyttende regulering.

Vi konkluderer at der er forhold på efterspørgselssiden som hæmmer konkurrencen. Klienterne er langt mere optaget af kvalitet end af pris, og derfor konkurrerer advokater mere på faglighed og renommé end på pris. En liberalisering af advokatbranchen vil ikke ændre grundlæggende ved dette, og der kan ikke forventes hård priskonkurrence i branchen. Dog vil Advokatsamfundets nye prisoplysningsregel øge forbrugernes prisbevidsthed og fremme priskonkurrencen mellem advokater.

Til gengæld opfylder udbudssiden forudsætningerne for virksom konkurrence. Der er lav koncentrationsgrad i advokatbranchen, dvs. mange advokatvirksomheder som konkurrerer indbyrdes. Desuden konkurrerer danske advokater både med andre rådgivere og udenlandske advokater på en stor del af markedet. Endelig er der en betydelig potentiel konkurrence fra de ca. 1.800 personer (svarende til ca. 40 pct. af de aktive advokater) der har deponeret deres beskikkelse selvom de endnu ikke har nået pensionsalderen. Det er ret almindeligt at advokater der har deponeret deres beskikkelse vender tilbage til branchen.

Vores undersøgelse tegner således et andet billede af konkurrencen i advokatbranchen end det billede som Konkurrencestyrelsen tegner. Konkurrencestyrelsen har nemlig placeret advokatbranchen på en liste med brancher med konkurrenceproblemer¹⁷. Advokatbranchen er udpeget på grund af fire indikatorer: offentlig regulering, lav tilgang af nye virksomheder, høj kapitalbinding og høje lønninger i branchen.

¹⁷ Konkurrencestyrelsen (2005), "Konkurrenceregulering 2005".

Vi vurderer at der er en lav reguleringsgrad af den danske advokatbranche i forhold til andre EU-lande, og beregninger tyder på at reguleringen kun betyder 3-4 pct. højere priser. Vi vurderer også at der ikke er høje adgangsbARRIERER for nye advokatvirksomheder. Det kræver ikke store investeringer at starte en advokatvirksomhed. Advokaternes finansieringsbehov består først og fremmest af en kassekredit som kan finansiere tilgodehavender på igangværende sager. Når der er få nye virksomheder i advokatbranchen, skyldes det at klienternes fokus på renommé ofte gør det mere attraktivt at overtage eller træde ind i en etableret advokatvirksomhed end at etablere en ny advokatvirksomhed. Der er høje lønninger i advokatbranchen, men der er samtidig stor afvandring fra branchen, så det tyder ikke på at lønningerne er høje i forhold til arbejdsbyrden. Og Konkurrencestyrelsens beregning af lønpræmie¹⁸ tager ikke højde for arbejdspresset i advokatbranchen (skiftende arbejdstider, lange arbejdsdage osv.).

2.1. Hvad beskæftiger advokater sig med

Vi beskriver advokaternes arbejdsområde ud fra to vinkler: omsætningstal og rådgivningens karakter. Omsætningstallene viser at erhvervsklienter er den vigtigste kundegruppe for advokaterne. Mere end 50 pct. af advokaternes omsætning stammer fra ydelser der primært retter sig mod erhvervsklienter mens 30 pct. af omsætningen kommer fra ydelser der primært retter sig mod privatklienter, og 20 pct. af omsætningen kommer fra ydelser der retter sig mod både erhvervsklienter og privatklienter. Advokaternes arbejde består i overvejende grad af rådgivning uden for retssagerne. Faktisk udgør retssagerne kun 15 pct. af advokaternes omsætning. Vurderet ud fra sagernes karakter er der en tendens til at advokater primært beskæftiger sig med de mere komplicerede sager. Jo mere kompleks og betydningsfuld sagen er, jo større er sandsynligheden for at en klient vælger at benytte en advokat som rådgiver.

Omsætningens sammensætning

Vores beskrivelse af advokatbranchen er baseret på en undersøgelse af advokatvirksomheder som Danmarks Statistik gennemførte for Advokatsamfundet i foråret 2005. Undersøgelsen viser at de vigtigste områder for advokater er erhvervsrådgivning, rådgivning vedr. fast ejendom, privat rådgivning og civile retssager. Disse fire produkter omfatter 65 pct. af omsætningen i advokatbranchen.

Forskellige advokatydelser retter sig mod forskellige klienttyper. En række ydelser er primært rettet mod erhvervsklienter. Andre ydelser er primært rettet mod privatklienter mens en række ydelser retter sig mod både erhvervsklienter og privatklienter. De ydelser som primært er rettet mod erhvervsklienter skaber over halvdelen af omsætningen i branchen, jf. Tabel 1.

¹⁸ Lønpræmien er den del af lønforskellen mellem en branche og møbelindustrien (benchmark) som ikke kan forklares statistisk ud fra forskelle i alder, uddannelseslængde, stillingsbetegnelse, køn, civilstand, antal børn og region, jf. Konkurrencestyrelse, "Dokumentation: Konkurrenceredegørelse 2004".

Tabel 1: Advokaternes forretningsområder

Ydelse	Andel af samlet omsætning, pct.	Omsætning, mio. kr.
Erhvervsklienter	52	3.906
Erhvervsrådgivning	31	2.306
Inkasso	6	462
Virksomhedsrådgivning	5	413
Konkurs	5	395
Patenter og ophavsret	1	69
Teknologi	1	65
Arbejdsret	2	153
Miljø	1	43
Privatklienter	29	2.145
Privat rådgivning	10	753
Fast ejendom	14	1038
Straffesager	5	346
Notartjenester	0	8
Blandet	19	1.460
Civile retssager	10	735
Øvrige serviceydelser	3	230
Anden juridisk rådgivning og information	3	188
Administration	2	179
Revision, bogføring og skat	2	128
I alt	100	7.511

Kilde: Danmarks Statistik (2005) samt egne beregninger.

Danmarks Statistik har også undersøgt hvilke klienter advokaternes omsætning stammer fra. Svarene tegner nogenlunde samme billede som ovenfor: Erhvervsklienterne er klart den vigtigste gruppe og skaber knap 50 pct. af omsætningen. Derefter følger organisationer og privatpersoner med 30 pct. af omsætningen mens kun 8 pct. af omsætningen stammer fra den offentlige sektor, Tabel 2.

Tabel 2: Omsætning fordelt på kundegrupper 2004

Klienttype	Pct.
Industri	23
Forretningservice, fast ejendom og udlejning	24
Organisationer og privatpersoner	30
Den offentlige sektor	8
Andre sektorer	15
I alt	100

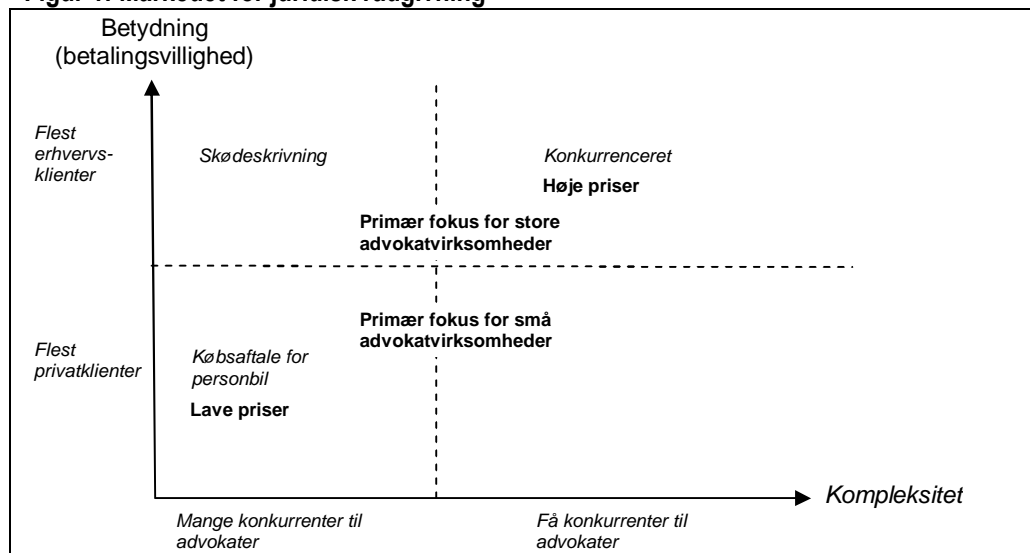
Kilde: Danmarks Statistik (2005).

Juridisk kompleksitet og betalingsvillighed

Advokaternes arbejdsområde kan også beskrives ud fra opgavernes karakter. Markedet for juridisk rådgivning kan opdeles i to dimensioner: sagens kompleksitet og sagens betydning. Sagens betydning er afgørende for klientens betalingsvillighed. Erhvervsklienter har ofte større betalingsvillighed end privatklienter. Den juridiske kompleksitet er afgørende for hvor mange andre rådgivere der er konkurrenter til advokaterne. Jo mere kompleks sagen er, jo færre konkurrenter er der til advokater.

Rådgivning i konkurrencesager er et eksempel på en ydelse med høj kompleksitet og høj betalingsvillighed hvor advokater reelt ikke har konkurrence fra andre rådgivere. Derimod er købsaftaler mellem private vedr. personbiler et eksempel på en ydelse med lav kompleksitet og lav betalingsvillighed hvor advokater har konkurrence fra mange andre, f.eks. FDM og Bilbasen. Skødeskrivning er et eksempel på en standardydelse af stor værdi hvor advokater konkurrerer med andre rådgivere (ejendomsmæglere). Opdelingen af markedet er skitseret i Figur 1.

Figur 1: Markedet for juridisk rådgivning



Kilde: egen fremstilling på baggrund af NOU (2002) Rett til rett". Justis- og Politidepartementet. JD-NOU 2002-18.

Det kan ikke betale sig at søge rådgivning i sager med lav værdi (betalingsvillighed) og høj kompleksitet, medmindre udgifterne dækkes gennem 'fri proces' eller ved forsikringsdækning. Det vil sige at der er et potentielt marked som ikke dækkes i dag. En forbrugerundersøgelse gennemført for Advokatsamfundet viser også at halvdelen af de personer, som har valgt ikke at anvende en advokat til en juridisk problemstilling, begrundet det med at advokatydelse er for dyre¹⁹.

Der er tydelige forskelle mellem store og små advokatvirksomheder når man sammenligner sammensætningen af deres omsætning. De store advokatvirksomheder er mest fokuserede på erhvervs-klienter og henter over 60 pct. af deres omsætning fra disse klienter. Derimod henter de små og mellemstore advokatvirksomheder næsten halvdelen af deres omsætning fra privatklienter, jf. Tabel 3.

Tabel 3: Omsætningens sammensætning

	Antal ansatte			
	0-4	5-9	Over 10	Alle
Erhvervs-klienter	30%	35%	62%	52%
Privatklienter	46%	43%	21%	29%
Blandet	25%	22%	17%	19%
I alt	100%	100%	100%	100%

Note: omsætningen er fordelt efter samme nøgle som i Tabel 1.

Kilde: Danmarks Statistik (2005) samt egne beregninger.

¹⁹ Ziirsén (2003). "Privatkundeundersøgelse, del 1. Borgernes behov for og anvendelse af juridisk rådgivning".

Trin i et sagsforløb

Advokaternes arbejdsopgaver kan også opdeles ud fra tre typiske trin i et sagsforløb. Det er naturligvis ikke alle sager der gennemgår alle tre trin, men opdelingen er en nyttig måde at skabe overblik over arbejdsopgavernes karakter, jf. Boks 1. Første trin handler om at indsamle generel information om gældende ret på et område. Andet trin handler om at søge konkret rådgivning i en konkret sag (sagshåndtering). Tredje trin handler om at løse tvister i retten eller i voldgifter.

Boks 1: Tre trin i et typisk sagsforløb

Første trin består af at søge generel information og standardiseret rådgivning som f.eks. standardkontrakter, standardtestamenter, osv. Den generelle rådgivning har kun begrænset betydning for advokaternes indtjening. Der er mange udbydere af generel juridisk information og standardrådgivning, og advokaterne konkurrerer med interesseorganisationer, offentlige myndigheder, revisorer, konsulenter osv. Internettet spiller en vigtig rolle på denne del af markedet: ca. en tredjedel af de privatpersoner som har benyttet en advokat anvender også Internettet til at søge efter juridisk information²⁰.

Andet trin består af den egentlige sagshåndtering, dvs. hvor klienten får konkret rådgivning i en konkret sag. Sagshåndteringen udgør den største del af advokaternes indtjening. Advokater møder konkurrence fra andre rådgivere på forskellige delmarkeder. For eksempel er revisorer meget aktive på skatteretsområdet, og både advokater og ejendomsmæglere yder køberrådgivning ved bolighandler.

Det tredje trin er når sagerne udvikler sig til tvister som skal løses via retssager eller voldgifter. Advokater er i kraft af møderetsmonopolet alene om at tilbyde at repræsentere andre i retten. Dog giver mandatarregler interesseorganisationer ret til at repræsentere sine medlemmer. Civile retssager og straffesager udgør henholdsvis 10 og 5 pct. af advokaternes omsætning.

Kilde: NOU (2002) Rett til rett". Justis- og Politidepartementet. JD-NOU 2002-18 og Copenhagen Economics.

Det største arbejdsområde for advokater er helt klart trin 2, dvs. konkret rådgivning i konkrete sager (som ikke er retssager). Omsætningstallene fra Danmarks Statistik giver en indikation af hvor vigtige de forskellige områder er. Vi har fordelt omsætningen ved at fordele de forskellige fagområder til et af de tre trin²¹. Det giver naturligvis ikke et helt præcist billede fordi for eksempel rådgivning vedr. fast ejendom godt kan omfatte både konkret rådgivning (trin 2) og salg af standarddokumenter (trin 1). Vi vurderer imidlertid at fordelingen giver et rimeligt fingerpeg om hvor vigtige de forskellige trin er for advokaternes indtjening. Vores opdeling viser at advokaterne henter 80 pct. af deres omsætning fra denne type rådgivning mens generel information kun tegner sig for 5 pct. af omsætningen, og retssager (tvister) tegner sig for 15 pct. af omsætningen, jf. Tabel 4

Tabel 4: Advokaternes omsætning og konkurrenter i tre trin af et typisk sagsforløb

	Indhold	Andel af advokaternes omsætning	Eksempel på konkurrenter
1. trin	Generel information	5	Informationstjenester, interesseorganisationer, offentlige myndigheder
2. trin	Konkret rådgivning	80	Revisorer, ejendomsmæglere
3. trin	Tvister	15	Ingen

Kilde: Copenhagen Economics.

²⁰ Ziirsén (2003), "Privatkundeundersøgelse, del 1. Borgernes behov for og anvendelse af juridisk rådgivning", Grafik 81 og 83.

²¹ Trin 1 omfatter fagområderne "anden juridisk rådgivning og information" samt "øvrige serviceydelser", trin 3 omfatter "civile retssager" samt "straffesager" mens de øvrige fagområder er rubriceret under trin 2.

Der er mange konkurrenter til advokater i trin 1, færre i trin 2 og næsten ingen i trin 3²². Det vil sige at der er mange andre end advokater der leverer generel juridisk information, og at der også er mange andre end advokater som kan rådgive i konkrete sager – især hvis sagerne er mindre komplicerede. Derimod er det kun advokater der kan repræsentere andre i retten²³, og det er aftalens indhold der afgør om parterne skal bruge en advokat i en voldgiftssag.

2.2. Efterspørgslen efter juridisk rådgivning

I dette afsnit beskriver vi efterspørgslen efter juridisk rådgivning.

Vi viser for det første at pris ikke spiller en afgørende rolle når klienterne vælger advokat. Derfor skal advokater først og fremmest konkurrere på andre parametre end prisen (såsom faglighed, renommé og personlig kontakt).

Vi viser for det andet at markedet er kendetegnet ved asymmetrisk information fordi klienterne har vanskeligt ved at vurdere indholdet og kvaliteten af advokatens arbejde. Samtidigt er det vanskeligt at bruge de markeds-mæssige mekanismer²⁴ som bruges til at begrænse problemerne med asymmetrisk information på nogle andre markeder. Derfor er der behov for at beskytte klienterne gennem en vis regulering af branchen. Det er især privatklienter og små erhvervs-klienter som har brug for beskyttelse fordi disse klienter har særligt vanskeligt ved at bedømme kvaliteten af advokatens arbejde, og fordi privatklienter og små erhvervs-klienter sjældent køber advokatydelse og derfor ikke opbygger et kendskab til advokatens kvalitet. Derimod har erhvervs-klienter mindre behov for beskyttelse fordi de ofte har bedre forudsætninger for at vurdere advokatens arbejde og fordi de køber mange advokatydelse og derfor lærer advokatens arbejde at kende²⁵.

Valg af advokat

Det er langt vigtigere at få en god rådgivning end at få en billig rådgivning og derfor spiller pris ikke en afgørende rolle i valget af advokat. Dette gælder både for privatklienter og erhvervs-klienter og bekræftes af flere forbrugerundersøgelser.

Markedsanalyseinstituttet Ziirsens Research har undersøgt privatpersoners efterspørgsel efter advokatydelse for Advokatsamfundet. Undersøgelsen viser at det vigtigste ved valget af advokat er faglig kompetence. Derudover er advokatens renommé og det at advokaten bor i lokalområdet de vigtigste parametre i privatpersoners valg af advokat. Derimod har prisen mindre betydning, jf. Tabel 5.

²² Advokater kan møde konkurrence fra andre rådgivere i voldgiftssager, og i retssager kan advokater møde konkurrence fra interesseorganisationer som møder for deres medlemmer i retten (mandatarreglen).

²³ Bortset fra når mandatarreglen anvendes.

²⁴ Se Tabel 7.

²⁵ Til gengæld kan der være større eksterne virkninger (eksternaliteter) ved de sager der vedrører store erhvervs-klienter end ved sager der vedrører privatklienter. En forkert afgørelse i en stor erhvervs-sag (f.eks. en konkurrencesag) kan have større samfundsøkonomisk betydning end afgørelse vedr. f.eks. en hushandel fordi forvridninger i gældende ret i erhvervs-sager vil påvirke mange virksomheders adfærd.

Tabel 5: De vigtigste kriterier ved valg af advokat

Kriterium	Procent
Faglig kompetence	31
Renommé	15
Bor i lokalområdet	12
Tilfældigt	11
Pris	9
Andre kriterier	22

Kilde: Ziirsen (2003),), "Privatkundeundersøgelse, del 1. Borgernes behov for og anvendelse af juridisk rådgivning", Grafik 70.

En norsk undersøgelse viser samme mønster: Faglighed og personlige relationer er vigtigere end prisen, jf. Tabel 6.

Tabel 6: Klienternes prioritering i valg af advokat

Kriterium	Score
Udfald og kvalitet	3,8
God kontakt mellem advokat og klient	3,6
Specialviden	3,2
Pris	2,9

Kilde: NOU (2002) "Rett til rett". Justis- og Politidepartementet. JD-NOU 2002-18.

Det betyder at advokater skal konkurrere mere på faglighed og renommé end på pris. Prisen er således ikke den vigtigste konkurrenceparameter for advokater, og det vil den heller ikke være efter en liberalisering af advokatbranchen. Advokatsamfundets nye prisoplysningsregel, som vi behandler nedenfor på side 36, vil dog øge priskonkurrencen.

Når faglighed og renommé er meget vigtige parametre, betyder det også at der er stor kundeloyalitet i advokatbranchen. Forbrugerundersøgelserne²⁶ viser også klart at langt de fleste er tilfredse med deres advokat idet 85 pct. af de personer der har anvendt en advokat vil anbefale advokaten til andre. Samtidig har to tredjedele af klienterne valgt en advokat som de enten kendte i forvejen eller som de har fået anbefalet af familie, venner eller kolleger. Advokaters renommé har altså også stor betydning for kunderekruteringen.

Analyseselskabet Ziirsen har i en tilfredshedsundersøgelse²⁷ konkluderet at:

den vigtigste faktor for private klienters tilfredshed med advokater er, at der i kontakten udvikles en personlig relation. Den personlige relation udvikles gennem samtaler og møder mellem advokaten og den private klient.

En undersøgelse blandt erhvervsklienter som Dagbladet Børsen og analyseinstituttet Greens²⁸ har lavet viser at der også er stor tilfredshed med advokaterne blandt erhvervsklienter. Ni ud af ti klienter er enten tilfredse eller meget tilfredse med deres advokat. Og otte ud af ti svarer at de i meget høj grad har tillid til deres advokat.

Kvalitet og informationsasymmetri

Det er vanskeligt for klienterne at bedømme kvaliteten af advokatydelse. Advokater sælger viden som klienterne ikke selv har, og advokater kan have skjulte interesser i sagen. Der er derfor en informationsasymmetri mellem klient og advokat fordi advokaten er bedre i stand til at

²⁶ Ziirsen (2003). "Privatkundeundersøgelse, del 1. Borgernes behov for og anvendelse af juridisk rådgivning".

²⁷ Ziirsen (2003), "Privatkundeundersøgelse, del 2. Med udarbejdelse af konkrete løsningsforslag med udgangspunkt i privatkundeundersøgelsen".

²⁸ Børsen 20. juni 2005, "Erhvervslivet tilfreds med advokater".

vurdere kvaliteten af sin rådgivning end klienterne. Informationsasymmetri kan føre til to slags problemer som vil forringe kvaliteten af advokatydelse.

Det første problem er at klienterne ikke er i stand til på forhånd at fravælge de dårlige advokater. Det vil underminere markedet for de øvrige advokater fordi det går ud over advokatbranchens renommé så branchen bliver mindre attraktiv for de gode advokater. Resultatet kan derfor meget vel blive en generel forringelse af kvalitetsniveauet. Økonomer kalder dette problem 'adverse selection', og problemet opstår altså før aftalen mellem klient og advokat indgås.

Det andet problem er at advokaten ikke nødvendigvis lever op til klientens tillid. Dette problem benævnes 'moral hazard', og problemet opstår efter at aftalen mellem klient og advokat er indgået. I advokatbranchen kan 'moral hazard' opstå på flere måder. En mulighed er at advokaterne ikke leverer de ydelser som gavner klienten mest muligt, f.eks. fører en sag for retten der ikke burde føres. Der kan opstå problemer med at nogle advokater misbruger klientens tillid fordi advokaten ofte både "stiller diagnosen" og "anbefaler behandlingen" for klienten²⁹. Derfor er der en fristelse til at rådgive klienterne om at føre sager der egentlig ikke kan betale sig³⁰. En anden form for 'moral hazard' er at advokaten ikke er tilstrækkeligt grundig med sit arbejde.

Boks 2: Klassiske eksempler på 'adverse selection' og 'moral hazard'

Standardeksemplet på 'adverse selection' problemet er brugtbilssalg. Lad os antage at der findes to slags biler: gode og dårlige. Sælgeren ved om det er en god eller en dårlig bil han sælger, men køberen kan ikke umiddelbart vurdere kvaliteten. Køberen risikerer dermed at købe en dårlig bil og er derfor tilbageholdende med hvor meget han vil betale. Resultatet bliver derfor at de fleste sælgere som har gode biler vælger at beholde deres biler fordi de kun kan få en lav pris på markedet. Derfor vil der kun være dårlige biler på brugtbilsmarkedet mens markedet for gode brugte biler forsvinder.

Et standardeksempel på 'moral hazard' er forsikring af en bil. Hvis bilen ikke er forsikret, har ejeren et stærkere incitament til at passe på sin bil end hvis bilen er forsikret. Bilejeren er derfor mindre påpasselig med hvor han parkerer sin bil hvis den er forsikret.

Kilde: Akerlof, G. (1970), "The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism". Quarterly Journal of Economics. 84(3) og Holmström, B. (1979), "Moral hazard and observability", Bell Journal of Economics 10(1).

Der findes en række forskellige mekanismer som kan reducere problemerne med asymmetrisk information, herunder regulering og licenser, garantier, tests og renommé, jf. Tabel 7.

Tabel 7: Metoder til at begrænse problemer med asymmetrisk information

Instrument	Eksempel	Type
Regulering og licenser	Beskikkelse, regler om god advokatskik og Advokatrådets tilsyn	Regulering
Garantier	"no cure no pay"	Markedsmekanisme
Tests	Tildeling af møderet til Lands- og Højesteret. International rating	Markedsmekanisme
Omdømme	Genkøb, "ry og omdømme"	Markedsmekanisme

Kilde: Copenhagen Economics, NOU (2002) "Rett til rett". Justis- og Politidepartementet. JD-NOU 2002-18.

Regulering og licenser er et reguleringsredskab til at reducere informationsasymmetrien som benyttes i den danske advokatbranche hvor advokater skal opfylde uddannelseskra for at få

²⁹ Cox, C. & S. Foster (1990), "The Costs and Benefits of Occupational Regulation", Federal Trade Commission.

³⁰ På samme måde kan bilmekanikere være fristet til at udskifte for mange reservedele når bilen er på værksted.

beskikkelse. Det reducerer problemet med 'adverse selection' fordi alle advokater skal opfylde en minimumsstandard³¹.

Advokatens adfærd reguleres desuden ud fra de advokatetiske regler for at sikre god advokatskik. Normen for god advokatskik bliver fastsat af Advokatnævnet. De fleste sager i Advokatnævnet handler om adfærdssager hvor klienter klager over for langsom sagsbehandling, mangel på grundighed, advokatens interessekonflikter osv. Advokatnævnets kendelser reducerer problemet med 'moral hazard' i advokatbranchen fordi advokaterne får en tilskyndelse til at levere en god indsats for at undgå at få en kendelse imod sig i Advokatnævnet. Advokatnævnets kendelser reducerer også problemet med 'adverse selection' fordi en del af kendelserne offentliggøres så klienterne får mulighed for at fravælge dårlige advokater.

Endvidere bidrager Advokatrådets tilsyn også til at hæve kvaliteten i advokatbranchen. Advokatrådets tilsyn indebærer nemlig at Advokatrådet af egen drift rejser sager mod advokater der overtræder de advokatetiske regler. Advokatrådet har i flere tilfælde rejst sager ud fra medieomtale selvom der ikke har forelagt en klage. Dette tilsyn giver således en ekstra disciplinerende effekt på advokatbranchen.

Garantier er et andet redskab som kan anvendes til at reducere problemerne med asymmetrisk information. Garantier virker imidlertid kun hvis man efterfølgende kan vurdere om garantien er opfyldt. Og det er vanskeligt med advokatydelser fordi klienterne ikke ved om deres sag kunne have fået et bedre udfald med en bedre advokat. Advokatydelser er således tillidsgoder (credence goods) hvor køberen end ikke opdager kvaliteten efter købet. Et andet problem med at anvende garantier er at udfaldet af en sag ofte afhænger af hvordan klienten agerer undervejs. En advokat kan således risikere at tabe en sag på grund af klientens handlinger undervejs i sagen. Nogle advokater anvender dog en form for garanti i form af "no cure no pay" og ved at salærerne afhænger af sagens udfald.

Tests hvor en sagkyndig tredjepart vurderer kvaliteten af forskellige advokaters arbejde kan også benyttes til at reducere problemerne med asymmetrisk information. I Norge benyttes der en form for tests til at afsløre advokaternes kvalitet hvor erfarne advokater bliver bedt om at vurdere og rangere kolleger³². I Danmark kan tildelingen af møderet til landsret og højesteret betragtes som en test der giver et signal om advokatens kvalitet. Endvidere kan ansættelse i en velrenommeret advokatvirksomhed ses som et kvalitetsstempel der viser at advokatens kolleger anerkender advokatens kvaliteter. Endelig foretager internationale juridiske opslagsværker, f.eks. "European Legal 500", en rating af de store advokatvirksomheder hvor virksomhederne bedømmes ud fra deres transaktioner i løbet af året og ud fra interviews med in-house jurister ansat i danske og udenlandske virksomheder. Privatklienterne har imidlertid ikke meget gavn af disse tests fordi disse klienter ofte benytter små advokatvirksomheder som ikke er omfattet.

Renommé er formodentlig det vigtigste redskab til at reducere problemerne med asymmetrisk information. De advokater som yder en god indsats vil også kunne opbygge et godt renommé som gør dem i stand til at tiltrække nye klienter og fastholde nuværende klienter. Omvendt vil en dårlig indsats give ridser i omdømmet og betyde at advokaten får vanskeligere ved at tiltrække klienter. Når der sker mange genkøb så klienten gradvist lærer advokatens kvaliteter at kende fordi klienten benytter samme advokat i flere sager, bliver problemerne med asymmetrisk information mindre med tiden.

³¹ Advokater skal for det første have en juridisk kandidateksamen, for det andet skal de have erfaring med praktisk juridisk virksomhed, og for det tredje skal advokater gennemføre den obligatoriske advokatfuldmægtiguddannelse.

³² NOU (2002) "Rett til rett". Justis- og Politidepartementet. JD-NOU 2002-18..

Problemerne med asymmetrisk information er større for privatklienter og små erhvervsklienter end for store erhvervsklienter³³. Det skyldes for det første at store erhvervsklienter selv har kompetencer i virksomheden (evt. i form af virksomhedsansatte advokater) som gør dem i stand til at bedømme kvaliteten af advokatens arbejde. For det andet har store erhvervsklienter ofte mulighed for flere genkøb hvor samme advokat anvendes i flere sager. Derved får klienten et bedre kendskab til kvaliteten af advokatens arbejde, og advokaten får et ekstra incitament til at gøre en god indsats så kundeforholdet fortsætter.

2.3. Udbuddet af juridisk rådgivning

I det følgende beskriver vi udbudssiden i advokatbranchen ud fra to vinkler: en personvinkel og en virksomhedsvinkel.

For det første beskriver vi den personkreds der yder advokatbistand, dvs. landets godt 4.500 advokater. Vi viser at der er stor udskiftning i advokatbranchen og mange midlertidigt deponerede beskikkelser. Det betyder at der er en stor gruppe potentielle konkurrenter til de nuværende advokater, nemlig tidligere advokater, som kan få deres beskikkelse genudleveret.

For det andet beskriver vi virksomhederne i advokatbranchen. Vi viser at etableringsomkostningerne er små og at der er et meget stort antal advokatvirksomheder. Desuden viser vi at koncentrationsgraden er meget lav i advokatbranchen.

Ud over advokater findes der naturligvis også en række andre juridiske rådgivere. Revisorer rådgiver om skatteret, virksomhedsetablering osv., ejendomsmæglere rådgiver i juridiske spørgsmål om fast ejendom, og en række organisationer som f.eks. FDM tilbyder standardkontrakter, osv. Vi har dog valgt kun at fokusere på advokaterne i dette afsnit.

Advokaterne

Advokater skal være medlem af Advokatsamfundet som derfor har en detaljeret beskrivelse af de personer som tegner branchen. Der er 4.635 advokater som er beskæftiget i 1.471 advokatvirksomheder³⁴.

Advokatbranchen er kendetegnet ved en stor udskiftning. Der beskikkes ca. 2-300 nye advokater om året, og der er ca. 200 deponeringer om året. Dvs. at 5 pct. af advokaterne "udskiftes" hvert år. Til sammenligning er udskiftningen blandt de statsautoriserede revisorer kun 1-2 pct.³⁵

I øjeblikket er der ca. 1.800 personer som har deponeret deres beskikkelse selvom de ikke har nået pensionsalderen endnu. Det svarer til ca. 40 pct. af de aktive advokater. Disse personer kan vende tilbage til advokatbranchen og er derfor potentielle konkurrenter til de nuværende advokater.

For at få et billede af afvandringen fra advokatbranchen har vi fulgt tre årgange (1985, 1995 og 2000) i Advokatsamfundets medlemsdatabase. Deponeringerne sker især i det første år efter beskikkelse. Mellem en fjerdedel og en tredjedel af de advokater som fik deres beskikkelse i

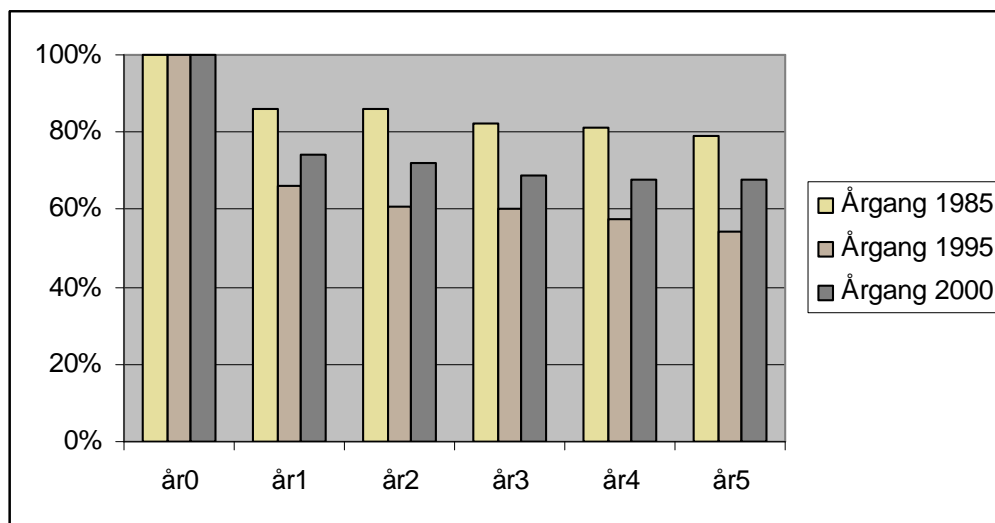
³³ Stephen, F.H. & J.H. Love (1998), "Regulation of the legal profession", i: Bouckaert & De Geest (eds.): "Encyclopedis of Law and Economics", 1998.

³⁴ Konkurrencestyrelsen (2004), "Konkurrenceredegørelsen 2004", side 127.

³⁵ Foreningen af statsautoriserede Revisorer har ca. 3.250 medlemmer og de sidste fire har den årlige medlemstilgang været på 70-80 medlemmer og den årlig medlemsafgang på omtrent 50.

1995 og 2000 deponerede deres beskikkelse inden for det første år³⁶. I 1985 var det kun en sjettedel der deponerede inden for det første år. Der er altså mange unge advokater der deponerer deres beskikkelser efter kort tids arbejde som advokater, jf. Figur 2.

Figur 2: Aktive advokater i de første fem år efter beskikkelse (3 årgange)



Note: Figuren viser udviklingen i antallet af de aktive advokater som fik deres beskikkelse i henholdsvis 1985, 1995 og 2000.

Kilde: Advokatsamfundets medlemsdatabase og Copenhagen Economics.

De advokater som deponerer deres beskikkelse i en ung alder kan vende tilbage til advokatbranchen og er dermed potentielle konkurrenter til de nuværende advokater. Og det er ret almindeligt at advokater deponerer deres beskikkelse midlertidigt og senere vender tilbage som aktive advokater, dvs. får beskikkelsen genudleveret. I de tre årgange vi har fulgt, er det ca. halvdelen af alle advokater som på et tidspunkt har deponeret deres beskikkelse, men ca. 40 pct. af disse personer er vendt tilbage til branchen igen som aktive advokater, jf. Tabel 8.

Tabel 8: Deponeringer og genudleveringer (3 årgange)

	Hele årgangen	Deponeringer	Genudleveringer
Årgang 1985	186	83	40
Årgang 1995	220	134	43
Årgang 2000	236	102	38
I alt	642	319	121

Note: Tabellen viser hvor mange af de advokater som fik deres beskikkelse i henholdsvis 1985, 1995 og 2000 der på et tidspunkt har deponeret deres beskikkelse, og hvor mange af dem der har fået deres beskikkelse genudleveret på et tidspunkt. Personer tæller kun med én gang selvom de deponerer beskikkelsen flere gange.

Kilde: Advokatsamfundets medlemsdatabase.

Det kan for eksempel være tidligere advokater som er beskæftiget i staten som kan vende tilbage til advokatbranchen. DJØF har undersøgt juristers vandring mellem brancher. Undersøgelsen viser at advokatbranchen primært afgiver jurister til den private sektor, men til gengæld rekrutterer advokatbranchen flest jurister fra staten, jf. Tabel 9.

³⁶ Der er ikke sket nogen ændring i de seneste fem år (dvs. fra 2000 til 2005) i antallet af aktive advokater blandt 1995-årgangen. Siden 1990 har 10 pct. af de advokater der fik deres beskikkelse i 1985 forladt branchen - i de første fem år efter beskikkelsen forlod 20 pct. af denne årgang branchen.

Tabel 9: Udveksling mellem advokatbranchen og andre sektorer

	Stat	Kommune	Privat
Afvandring fra advokatbranchen til...	78	16	88
Tilgang til advokatbranchen fra ...	81	11	55

Note: tallene viser det gennemsnitlige antal personer som har skiftet branche fra 1997 til 2001.

Kilde: Københavns Universitet (2005), "Betænkning om jurauddannelserne", s. 23-24. Juridisk fakultet.

DJØF har også undersøgt årsagerne til den store afvandring fra advokatbranchen³⁷. Det er især problemer med at kombinere familieliv og arbejdet som advokat der får advokater til at søge væk fra branchen. Derfor vil en del af disse personer muligvis vende tilbage til advokatbranchen når deres børn bliver ældre.

Advokatbranchen står foran et større generationsskifte. I 2004 var gennemsnitsalderen for alle advokater 47 år, og mere end hver tredje enkeltmandskontor skal gennemføre et generationsskifte inden for 5 år, og mere end halvdelen inden for de kommende 10 år³⁸. Det er derfor vigtigt at der uddannes tilstrækkeligt mange advokater i de kommende år. Vi behandler uddannelseskravene på side 43.

Mange advokatvirksomheder og lav koncentration

Det er vigtigt at undersøge koncentrationen i branchen, fordi det er lettere at hæve prisen og begrænse konkurrencen hvis der kun er få (store) konkurrenter. Advokatbranchen er kendetegnet ved lav koncentrationsgrad.

I 1990'erne var den danske advokatbranche præget af en fusionsbølge hvor antallet af advokatvirksomheder faldt med ca. 10 pct.. Denne fusionsbølge er imidlertid stoppet, og i de tre seneste år er antallet af advokatvirksomheder vokset svagt³⁹.

Virksomhedsstrukturen er kendetegnet ved at der er mange enkeltmandsvirksomheder og få meget store advokatvirksomheder. To ud af tre af advokatkontorerne er enkeltmandskontorer, og næsten hver femte advokat er beskæftiget i en af de 10 største advokatvirksomheder. Det betyder at antallet af advokatvirksomheder ikke siger ret meget om koncentrationen i branchen fordi konkurrencevilkårene er ganske forskellige på et marked med mange små og få store virksomheder end på et marked hvor alle virksomheder har samme størrelse.

Vi har beregnet det såkaldte Herfindahl-Hirschman-indeks (HHI) for at vurdere koncentrationsgraden i advokatbranchen. HHI er et alment anerkendt mål for koncentrationen i en branche og tager højde for at det har betydning hvordan markedsandelene er fordelt på virksomheder (et marked med få store virksomheder og mange små giver et højere indeks end hvis alle virksomheder har samme størrelse). Herfindahl-Hirschman-indekset opgøres som summen af samtlige selskaber på markedets kvadrerede markedsandele.

³⁷ DJØF (2003), Vandring fra advokatbranchen til offentlig ansættelse.

³⁸ Advokatsamfundet (2005), "Advokatvirksomhederne i tal. Brancheanalyse 2005".

³⁹ Advokatsamfundet (2005), "Advokatvirksomhederne i tal. Brancheanalyse 2005".

Boks 3: Herfindahl-Hirschman-indekset

Herfindahl-Hirschman-indekset er summen af de kvadrerede markedsandele (s_i)

$$HHI = \sum_{i=1}^N s_i^2$$

Eksempel: Hvis man eksempelvis har et marked med seks virksomheder der har markedsandele på hhv. 40, 20, 15, 15, 5 og 5, så bliver HHI lig med 2500 ($40^2 + 20^2 + 15^2 + 15^2 + 5^2 + 5^2 = 2500$). Dette svarer i øvrigt til hvis markedet havde bestået af fire lige store virksomheder.

Kilde: Copenhagen Economics.

HHI-indekset er mellem 0 og 10.000: 0 hvis der er fuldkommen konkurrence mellem mange små udbydere og 10.000 hvis der er monopol. De amerikanske konkurrencemyndigheder siger som tommelfingerregel at der er lav koncentration på et marked hvis HHI er under 1.000 mens koncentrationen er moderat hvis HHI er mellem 1.000 og 1.800 og høj hvis HHI er over 1.800. Vores beregninger viser tydeligt at advokatbranchen er kendetegnet ved en lav koncentrationsgrad. Det vil sige at der er mange små virksomheder som konkurrerer med hinanden.

Hvis vi ser på hele advokatbranchen under et og antager at alle advokatvirksomheder konkurrerer på det samme relevante marked⁴⁰, er HHI-indekset 50 hvilket er meget lavt. Til sammenligning er det tilsvarende indeks for ejendomsmæglerbranchen på 700⁴¹. Det er imidlertid ikke alle advokater der konkurrerer på samme relevante marked⁴², og derfor har vi beregnet HHI for forskellige opdelinger af markedet.

For det første har vi beregnet koncentrationsgraden for hvert enkelt fagområde. Det svarer til en antagelse om at det kun er advokater inden for samme fagområde der konkurrerer med hinanden. Vores beregninger viser imidlertid at koncentrationsgraden stadig er lav (i gennemsnit⁴³ 300). Det er kun nichemarkedet for patentrådgivning der har høj koncentrationsgrad mens der er moderat koncentration inden for rådgivning vedr. teknologi. Disse markeder er dog små nicheområder og udgør hver især kun ca. 1 pct. af branchens omsætning⁴⁴.

Der er konkurrence mellem fagområderne fordi den juridiske grunduddannelse gør at advokater kan rådgive inden for flere fagområder. Det vil sige at hvis prisen inden for et fagområde stiger, så er der flere advokater der vil rådgive inden for dette fagområde (udbudssubstitution). De meget specialiserede advokater har vanskeligere ved at skifte til andre fagområder end generalister, men de store advokatvirksomheder kan flytte fokus til andre fagområder ved at ansætte nye advokater, og de enkelte advokater kan over tid vælge at skifte fagområde. Vi konkluderer derfor at det relevante marked sandsynligvis er bredere end det enkelte fagområde. Derfor bliver koncentrationsgraden for høj når man beregner den for hvert enkelt fagområde for sig, men selv beregnet ud fra denne antagelse er koncentrationsgraden altså stadigvæk lav i advokatbranchen.

⁴⁰ Vi diskuterer afgrænsningen af det relevante marked i Bilag 5.1.

⁴¹ HHI-indekset er beregnet ud fra de markedsandele for ejendomsmæglerne som angives i Konkurrencestyrelsens Konkurrenceredegørelse for 2004.

⁴² Det relevante marked er et konkurrenceretligt begreb som identificerer de ydelser og de virksomheder som begrænser en advokats mulighed for at hæve salærerne. Afgrænsningen har både en geografisk og en produktmæssig definition.

⁴³ Tallet er beregnet som en vægtet middelværdi (i forhold til omsætning).

⁴⁴ Se Bilag 0

For det andet har vi beregnet koncentrationsgraden for de store advokatvirksomheder. Hvis vi ser erhvervsrådgivning fra store advokatvirksomheder med mindst 10 ansatte som et selvstændigt marked, er det gennemsnitlige HHI-indeks 650. Det vil sige en lav koncentrationsgrad. Denne beregning antager at store advokatvirksomheder kun konkurrerer med andre store advokatvirksomheder, fordi der er mange opgaver som de små advokatvirksomheder ikke kan løse.

Antagelsen om at store advokatvirksomheder kun konkurrerer med hinanden og med store udenlandske advokatvirksomheder⁴⁵ er næppe helt urealistisk. De store advokatvirksomheder med mindst 10 ansatte sidder på 80 pct. af markedet for ydelser der primært er rettet mod erhvervs klienter, jf. Tabel 10.

Tabel 10: Markedsandele for små, mellemstore og store advokatvirksomheder

	Antal ansatte			
	0-4	5-9	Over 10	Alle
Erhvervs klienter	11%	9%	80%	100%
Privat klienter	32%	19%	49%	100%
Blandet	25%	15%	60%	100%
I alt	20%	13%	67%	100%

Note: omsætningen er fordelt efter samme nøgle som i Tabel 1.

Kilde: Danmarks Statistik (2005) samt egne beregninger.

De små og mellemstore advokatvirksomheder har således 20 pct. af de ydelser der primært er rettet mod erhvervs klienter. Størstedelen af denne omsætning skabes imidlertid fra erhvervsrådgivning og inkasso, dvs. ydelser som ofte er rettet mod mindre erhvervsdrivende.

Konkurrencen mellem danske advokater hæmmes også af at klienterne foretrækker at benytte lokale advokater. Vi vurderer dog at det ud fra en konkurrenceøkonomisk vinkel er mest korrekt at betragte Danmark som ét marked. Det skyldes at der er tale om overlappende markeder som binder hele Danmark sammen selvom de enkelte advokater kun konkurrerer med nærtliggende advokater.

Vores beregninger viser altså at advokatbranchen har en lav koncentrationsgrad uanset hvilke markedsopdelinger vi kigger på. Dette er dog ikke overraskende, for reglerne om interessekonflikter sætter en naturlig grænse for hvor høj koncentrationen kan blive i advokatbranchen. Hvis et advokatkontor repræsenterer en virksomhed, kan advokatkontoret ikke repræsentere modparter i andre sager. Derfor er der grænser for hvor store de danske advokatkontorer kan blive på det danske marked⁴⁶. Det betyder at det er vanskeligt at forestille sig situationer hvor enkelte advokatkontorer opnår en så stor markedsandel at det bliver dominerende i konkurrenceretlig forstand, dvs. opnår en markedsandel på mere end 30-40 pct..

Bilaget på side 67 indeholder en detaljeret gennemgang af resultaterne af beregningerne af HHI.

Adgangsbarrierer for nye advokatvirksomheder

Det er vigtigt at undersøge adgangsbarriererne fordi lave adgangsbarrierer betyder at virksomheder ikke kan hæve prisen fordi det vil tiltrække nye konkurrenter. Den vigtigste

⁴⁵ De udenlandske advokatvirksomheder er ikke medregnet i koncentrationsindekset som derfor overvurderer den reelle koncentration.

⁴⁶ Ifølge formanden for Advokatrådet, Sys Roving Koch, er denne øvre grænse allerede nået, Børsen 3. juni 2005.

adgangsbarriere i advokatbranchen er adgangen til kundegrundlag, for etablering kræver ikke store investeringer.

Adgangsbarriererne er vigtige for konkurrencen. Hvis det er let for nye virksomheder at etablere sig på et marked, betyder det at de eksisterende virksomheder kun kan hæve priserne midlertidigt fordi højere priser vil tiltrække nye virksomheder til markedet.

Adgangsbarriererne kan vurderes på flere måder. En mulighed er at kigge på nøgletal for branchen, f.eks. tilgangen af nye virksomheder og mål for hvor kapitaltung branchen er. En anden mulighed er at kigge direkte på hvad der skal til for at etablere en ny virksomhed, f.eks. kapitalkrav og kundegrundlag.

Konkurrencestyrelsen benytter to nøgletal for adgangsbarriererne i deres konkurrence-redegørelser: tilgangen af nye virksomheder og aktivernes omsætningshastighed.

Tilgangen af nye virksomheder opgøres som antallet af nye virksomheder i pct. af eksisterende virksomheder. Generationsskifter og virksomhedsomdannelser regnes ikke som nye virksomheder.

Aktivernes omsætningshastighed er et mål for kapitalkravet. Aktivernes omsætningshastighed beregnes som nettoomsætningen i forhold til den samlede balance, dvs. hvor meget der bliver omsat for hver krone der er skudt ind i virksomheden.

Advokatbranchen har lavere tilgang af nye virksomheder og lavere omsætningshastighed end andre servicebrancher. Det indikerer at der er højere adgangsbarrierer i advokatbranchen end i andre serviceerhverv, jf. Tabel 11.

Tabel 11: Tilgang af nye virksomheder og aktivernes omsætningshastighed

	Tilgang af nye virksomheder	Omsætningshastighed
Advokatvirksomhed	2%	0,9
Revisions- og bogføringsvirksomhed	7%	1,3
Rådgivende ingeniører, arkitekter mv.	9%	1,2
Reklame- og markedsføring	13%	2,5

Note: Danmarks Statistik har ikke opgjort tilgangen af nye virksomheder siden 2001.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmark Statistik (2001) Generel firmastatistik 2001, samt Danmark Statistik (2001) Tilgang af nye virksomheder 2001

Årsagen til den lave tilgang af nye advokatvirksomheder er formodentlig at omdømme og renommé er meget vigtig i advokatbranchen og derfor er der formodentlig flere generationsskifter i denne branche end i andre brancher. Mange af disse generationsskifter sker løbende og uden at der betales for goodwill⁴⁷ og giver derfor ikke ekstra etableringsomkostninger.

Årsagen til at aktivernes omsætningshastighed er lavere i advokatbranchen end i andre rådgivningsbrancher er primært at advokater har flere omsætningsaktiver. En meget stor del af disse aktiver er formodentlig tilgodehavende på igangværende sager. Det vil sige at kapitalen i advokatbranchen er bundet i en kortere periode end i andre rådgivningsbrancher. Advokater har brug for en større kassekredit, men mindre langfristet gæld og egenkapital end andre rådgivere.

⁴⁷ Interview 7. juli 2005 med Christian Lundblad, Direktør for Ret og Råd.

Advokatbranchen er mindre kapitaltung end andre rådgivningsbrancher hvis man tager udgangspunkt i anlægsaktivernes betydning. I forhold til andre rådgivningsvirksomheder har advokatvirksomheder færre anlægsaktiver, mindre egenkapital (risikovillig kapital) og højere omsætningshastighed for aktiverne, jf. Tabel 12.

Tabel 12: Anlægsaktivernes betydning

	Anlægsaktivernes andel af alle aktiver	Egenkapitalens andel af aktiver (soliditet)	Anlægsaktivernes omsætningshastighed
Advokatvirksomhed	17%	21%	5,0
Revisions- og bogføringsvirksomhed	39%	26%	3,3
Rådgivende ingeniører, arkitekter mv.	38%	40%	3,1

Note: aktivernes omsætningshastighed beregnes som omsætning divideret med anlægsaktiver.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmark Statistik (2001) Generel firmastatistik 2001, samt Danmark Statistik (2001) Tilgang af nye virksomheder 2001

Udover at betragte nøgletal for branchen kan man også undersøge adgangsbarriererne ved at undersøge omkostningsstrukturen. Danmarks Statistik har undersøgt advokatvirksomhedernes omkostninger⁴⁸. Undersøgelsen viste at personaleomkostninger udgør mere end 51 pct. af de samlede omkostninger. Udover personaleomkostningerne er udgifterne til lokaler langt den største omkostningspost og udgør ca. 15 pct. af de samlede omkostninger. Det vil sige at der er få omkostninger til anlægsaktiver. Advokatbranchen er derfor ikke specielt kapitaltung.

Hvis man ser direkte på de udfordringer som en nyetableret advokatvirksomhed står overfor, så er det klart at den største udfordring ved etablering af en advokatvirksomhed er at sikre et tilstrækkeligt kundegrundlag. Klienterne er ofte loyale, så det kan være vanskeligt at tiltrække klienter fra etablerede advokater. Derimod spiller kapitalkrav en mindre rolle. Der er ikke behov for store investeringer som skal afskrives over lang tid. De største etableringsudgifter relaterer sig til lokalerne som oftest lejes, jf. Boks 4.

Boks 4: Etableringsudgifter

Følgende poster indgår typisk i etableringsbudgettet for en advokatvirksomhed:

- Husleje (Leje, depositum og udbetaling)
- Indretning (Håndværk og maling)
- Kontorinventar (Møbler, IT-udstyr, telekommunikation og kopimaskine)
- Rådgivere (Revisor og IT-konsulent)
- Kontorartikler (Brevpapir, visitkort og printerpatroner).

Kilde: Advokatsamfundet (2005) "Gode råd til nye selvstændige advokater".

Sammenfattende konkluderer vi at den største adgangsbarriere i advokatbranchen er adgangen til kunder fordi advokatvirksomhedens renommé er en vigtig faktor for klienternes valg af advokat. En nyetableret advokatvirksomhed har først og fremmest brug for et godt kundegrundlag og en kassekredit. Men der er ikke et stort investerings- og finansieringsbehov.

En norsk undersøgelse⁴⁹ af konkurrenceforholdene i advokatbranchen når frem til samme konklusion:

⁴⁸ Denne del af undersøgelsen var ikke lovpligtig og svarprocenten er derfor lavere end i undersøgelsen af branchens omsætning. Undersøgelsen giver dog en god indikation af hvordan omkostningerne er i advokatbranchen.

⁴⁹ NOU (2002) "Rett til rett". Justis- og Politidepartementet. JD-NOU 2002-18.

”De uformelle etableringshindringer i advokatbranchen består primært i at oparbejde kundekontakt og godt omdømme i branchen. [...] For øvrigt er kapitalbehovet ved etablering forholdsvist beskedent.”

2.4. Konkurrencen på markedet for juridisk rådgivning

Konkurrencen på markedet er afgørende for hvor meget man kan øge konkurrencen via liberaliseringer. Hvis der er store konkurrenceproblemer, kan der være store konkurrencegevinster ved at liberalisere mens der omvendt ikke kan opnås mere hvis der allerede er velfungerende konkurrence. I dette afsnit undersøger vi konkurrencen på markedet for juridisk rådgivning.

Vi undersøger indledningsvist baggrunden for at Konkurrencestyrelsen har udpeget advokatbranchen som en branche med konkurrenceproblemer. Branchen er udpeget på grund af tre indikatorer: offentlig regulering, lav tilgang af nye virksomheder og høje lønninger i branchen. En gennemgang af indikatorer rejser imidlertid tvivl om hvorvidt indikatorerne er udtryk for konkurrenceproblemer i advokatbranchen. For eksempel hænger de høje lønninger formodentligt mere sammen med arbejdsbyrden i branchen end med konkurrenceproblemer. Vi har derfor en mere positiv vurdering af konkurrencen i advokatbranchen end Konkurrencestyrelsen.

Vi undersøger dernæst prisdannelsen på markedet. Vi har på side 23 beskrevet at klienterne går mere op i kvalitet end i pris når de vælger advokat. Samtidig har prisdannelsen været uigennemsigtig i advokatbranchen hvilket har gjort det vanskeligt for klienterne at sammenligne priser for forskellige advokater. Disse forhold har svækket priskonkurrencen i advokatbranchen. Vi vurderer imidlertid at Advokatsamfundets nye prisoplysningsregel vil ændre dette. Prisoplysningsreglen giver klienterne den information de har brug for for at kunne vælge advokat ud fra advokatens pris.

Vi har også sammenlignet prisniveauet med de priser andre rådgivere tager. Sammenligningen tyder på at advokater tager højere priser end andre rådgivere. Men sammenligningen tegner ikke et entydigt billede og forklarer ikke om prisforskellen blot skyldes at advokaterne har flere komplicerede sager end andre rådgivere.

Vi undersøger dernæst den konkurrence som advokater står overfor og viser at advokater er udsat for betydelig konkurrence. For det første konkurrerer advokater indbyrdes, for det andet konkurrerer danske advokater med udenlandske advokater – både på eksportmarkederne og på hjemmemarkedet – og for det tredje konkurrerer advokater med andre rådgivere.

Konkurrencestyrelsens vurdering af konkurrencen i advokatbranchen

Konkurrencestyrelsen har placeret advokatbranchen på en liste med branche med konkurrenceproblemer. Advokatbranchen er udpeget på grund af tre indikatorer: offentlig regulering, lav tilgang af nye virksomheder og høje lønninger i branchen. Det er således tre ud af de i alt ni indikatorer i Konkurrencestyrelsens metode som gør at Advokatbranchen udpeges som en branche med konkurrenceproblemer, jf. Tabel 13.

Tablet 13: Indikatorer for konkurrenceproblemer

Indikator	Kriterium for problem	Problem i advokatbranchen
Offentlig regulering	Konkurrence er begrænset af offentlig regulering.	Ja
Indenlandsk koncentration	De fire største virksomheder har tilsammen mere end 80 pct. af markedet	Nej
Importkorrigeret koncentration	De fire største virksomheder har tilsammen mere end 50 pct. af markedet (inkl. import)	Nej
Tilgangsrate	Andelen af nye virksomheder i et givent år er mindre end 8 pct. af det samlede antal virksomheder	Ja
Mobilitet af markedsandele	Mindre end 10 pct. af markedet skifter mellem virksomheder i et givent år.	Nej
Spredning i produktivitet	Spredningen i virksomhedernes totale faktorproduktivitet i en branche er mere end 25 pct. højere end gennemsnittet for alle brancher.	Nej
Lønpræmie	Lønnen til de ansatte i branchen ud over hvad der kan forklares af forhold som uddannelse, alder, anciennitet, bopæl, køn, mv. er mere end 15 pct. højere end lønnen i møbelindustrien.	Ja
Afkastningsgrad	Branchens gennemsnitlige overskud efter skat i procent af den gennemsnitlige værdi af anlægsaktiver er mere end 50 pct. højere end gennemsnittet for alle brancher i Danmark.	Nej
Prisniveau	Priserne er mere end 3 pct. højere i Danmark i forhold til EU9 når der er korrigeret for forskelle i moms og afgifter.	Nej

Kilde: Konkurrencestyrelsen, "Konkurrenceredegørelse 2005" samt "Konkurrenceredegørelse 2004".

Det er korrekt at der er en lav tilgang af nye virksomheder i advokatbranchen. Men som vi har beskrevet ovenfor, skyldes det at det ofte er mere attraktivt at overtage eller træde ind i en etableret advokatvirksomhed i stedet for at etablere en ny advokatvirksomhed. Mange af disse generationsskifter sker løbende og uden at der betales for goodwill⁵⁰. Derfor er den lave tilgang af nye virksomheder ikke nogen klar indikator for konkurrenceproblemer.

Det er også korrekt at der er høje lønninger i advokatbranchen. Men Konkurrencestyrelsens beregning af lønpræmien tager ikke højde for en række forhold som har stor betydning for lønnen i en branche som for eksempel arbejdstid og arbejdspress. Beregningerne korrigerer kun lønpræmien for alder, uddannelseslængde, stillingsbetegnelse, køn, civilstand, antal børn og region.

Vi har ovenfor beskrevet at der sker en stor afvandring fra advokatbranchen, så lønningerne er ikke tilstrækkeligt høje til at fastholde advokaterne i branchen. Det tyder på at lønpræmien i advokatbranchen i langt større grad skyldes arbejdsforholdene i branchen end manglende konkurrence. Det er derfor ikke sikkert at man kan konkludere at lønningerne i advokatbranchen er høje i forhold til arbejdsbyrden. Den gennemsnitlige arbejdstid i advokatbranchen er over 45 timer⁵¹.

Endelig er det korrekt at der i lovgivningen er regler som begrænser konkurrencen i advokatbranchen. Vi undersøger disse regler i de næste to kapitler, og vores konklusion er at reguleringen hæmmer konkurrencen, men kun i begrænset omfang.

Der er således en del problemer med de tre indikatorer som Konkurrencestyrelsen har brugt til at udpege advokatbranchen som en branche med konkurrenceproblemer.

⁵⁰ Interview 7. juli 2005 med Christian Lundblad, Direktør for Ret og Råd.

⁵¹ Jyske Bank (2005), "Brancheanalyse. Advokater og revisorer – tid til forandring".

Konkurrencestyrelsen har dog også vurderet at visse liberaliseringer kan løse konkurrenceproblemerne i branchen.

"Det er styrelsens vurdering, at eliminering af de konkurrencebegrænsende regler i advokatbranchen vil betyde, at branchen vil kunne fjernes fra listen over brancher med manglende konkurrence."

Konkurrencestyrelsen foreslår at advokatbranchen liberaliseres ved at møderetsmonopolet og ejerskabskravene ændres samt at der indføres krav til salærspecifikation. Vi behandler disse forslag i de kommende kapitler.

Prisdannelse

Advokater arbejder normalt ikke med faste timesatser. I stedet fastsættes honoraret ud fra en række parametre såsom: tidsforbrug, sagens størrelse, resultatet i sagen, rådgivningens værdi for klienten, advokatens ansvar, tidspres osv. Dette er i overensstemmelse med paragraf 126 i retsplejeloven som fastslår at

"En advokat må ikke kræve højere vederlag for sit arbejde, end hvad der kan anses for rimeligt."

Retsplejeloven fastsætter altså en øvre grænse for hvor meget en advokat må kræve i salær. Advokatnævnets praksis fastsætter retningslinjer for hvad et rimeligt salær er, og Advokatnævnets afgørelser er netop baseret på ovennævnte parametre.

Danmarks største advokatvirksomhed, Bech-Bruun, fastsætter sine honorarer således:

"Med udgangspunkt i den enkelte opgaves omfang og karakter fastsætter vi honoraret på baggrund af den interesse, sagen repræsenterer for klienten, det ansvar, der er forbundet med sagen, sagens kompleksitet, det anvendte tidsforbrug, graden af specialistviden og det opnåede resultat."

Kilde: www.bechbruun.com

Der er ikke noget stærk pres fra efterspørgselssiden for at få lavere priser og større prisgennemsigtighed i advokatbranchen fordi klienterne er mere optaget af faglighed og renommé end af prisen.

Advokatsamfundet har imidlertid indført en prisoplysningsregel pr. 1. maj 2005. Reglen betyder at advokater enten skal give klienten et overslag over salæret eller oplyse hvilke hovedelementer der vil indgå i salærberegningen. Disse oplysninger skal afgives uopfordret og skriftligt til privatklienter mens erhvervs-klienter selv skal anmode om oplysningerne. Prisoplysningsreglen vil gøre det lettere for forbrugerne at sammenligne priser fra forskellige advokater, og samtidig betyder reglen at forbrugerne er opmærksomme på prisen inden opgaven løses. Det må derfor forventes at der fremover bliver mere fokus på pris og dermed øget priskonkurrence. Denne udvikling er allerede sket i løbet af de seneste år inden for standardprodukter, f.eks. køberrådgivning i forbindelse med bolighandel hvor der har været en stigende efterspørgsel efter fastpris tilbud og stor fokus på priserne.

Prisoplysningsreglen må altså forventes at forbedre konkurrencen og give et større marked. Vi forventer især at flere privatklienter vil benytte advokater på grund af prisoplysningsreglen fordi øget priskonkurrence giver lavere priser og fordi prisoplysningsreglen reducerer usikkerheden om hvor stor regningen bliver.

Prisniveauet i advokatbranchen

Prisdannelsen i advokatbranchen gør det vanskeligt at sammenligne prisniveauet i advokatbranchen med prisniveauet i andre brancher fordi der er få offentlige oplysninger om advokaternes priser. Der er dog visse muligheder for at sammenligne advokaternes timepris med de timepriser som andre rådgivere tager fordi omkostningerne dækkes helt eller delvist af det offentlige eller fordi Konkurrencestyrelsen har undersøgt priserne.

På de punkter hvor vi kan sammenligne advokaternes priser med priserne for andre rådgivere, er der tilsyneladende en tendens til at advokater tager de højeste priser. Aflønningen af beskikkede advokater er dog en undtagelse.

Der er imidlertid flere forhold der gør at man kan forvente højere priser i advokatbranchen end i andre rådgivningsbrancher. For eksempel er priserne højere jo mere kompleks rådgivningen er fordi der kræves bedre rådgivere. I nogle sager, for eksempel skattesager, kan der være en tendens til at klienterne benytter advokater til de mest komplekse sager mens de bruger andre rådgivere i mindre komplekse sager. Timeprisen er også højere jo hurtigere sagen skal løses fordi det kan være nødvendigt at tilsidesætte andre opgaver undervejs – og fordi det kan være nødvendigt at arbejde med en vis overkapacitet for at kunne håndtere store opgaver med kort varsel. Advokater arbejder ofte under tidspres fordi de beskæftiger sig med kriserådgivning. Timeprisen er også højere jo flere sekretærtimer mv. der medregnes i prisen. I advokatbranchen omfatter en advokattime normalt samtlige omkostninger til sekretærer osv. Timeprisen er også højere jo større risikoen er. Advokater må nogle gange reducere deres salær fordi det viser sig at de har brugt flere timer på en sag end sagen kan bære. Denne risiko kan være mindre for andre rådgivere.

Konkurrencestyrelsen har sammenlignet ejendomsmægleres og advokaters priser på køberrådgivning i forbindelse med bolighandel. Prissammenligningen viser at advokater i gennemsnit tager 20 pct. højere salærer end ejendomsmæglere, jf. Tabel 14.

Tabel 14: Priser på køberrådgivning ved bolighandel.

	Køberrådgivning	Indeks
Advokat	9.500 kr.	110
Ejendomsmægler	7.500 kr.	90
Gennemsnit	8.500 kr.	100

Note: Ejendomsmæglere får ud over betalingen fra køberen normalt også formidlingsprovision for de lån de formidler. Advokater må af hensyn til deres uafhængighed ikke modtage sådanne betalinger.

Kilde: Konkurrencestyrelsen (2004), Konkurrenceredegørelse 2004, kapitel 4.

Når klienterne er villige til at betale mere for køberrådgivning hos en advokat end hos en ejendomsmægler, kan det skyldes at klienterne har større tillid til kvaliteten i advokaternes arbejde end til kvaliteten i ejendomsmæglerens arbejde. Det vil sige at advokaterne set med forbrugernes øjne leverer en bedre ydelse end ejendomsmæglere. Det skyldes blandt andet at advokater er uafhængige rådgivere mens ejendomsmæglere som regel har en samarbejdsaftale med en finansiel virksomhed⁵².

I skattesager dækker staten helt eller delvist klientens omkostninger i klagesager. Derfor er det muligt at sammenligne advokaternes priser med de priser som andre rådgivere tager. Vi har sammenlignet timepriserne for advokater og andre rådgivere. Prissammenligningen viser at advokaternes timepris ligger 20 pct. over gennemsnittet i samtlige klagesager mens revisorernes priser ligger 10 pct. under gennemsnittet, jf. Tabel 15.

⁵² Konkurrencestyrelsen (2004), Konkurrenceredegørelse 2004, kapitel 4.

Tabel 15: Timepriser i skattesager.

	Timepris	Indeks
Advokat	2.000 kr.	120
Revisor	1.500 kr.	90
Andre	900 kr.	60
I alt	1.600 kr.	100

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Skatteministeriet, "Redegørelse om sager om omkostningsgodtgørelse i 2004", maj 2005.

En stor del af forklaringen på at advokater tager højere priser end andre rådgivere i skattesager er formodentlig at advokaterne tager de største og de mest komplicerede sager. Ca. 60 pct. af omkostningsgodtgørelsen til advokater stammer fra retssager i Landsret og Højesteret hvor andre rådgivere ikke fører sager. En anden forklaring kan ligge i forskellige faktureringsmetoder. Advokaters timepriser indeholder samtlige omkostninger. Timepriserne for andre rådgivere normalt kun indeholder omkostninger til selve rådgiveren mens f.eks. sekretærbistand faktureres separat. Den reelle prisforskel kan derfor være overvurderet i ovenstående tabel fordi advokater fakturerer færre, men dyrere, timer end andre rådgivere.

Når en klient får en beskikket advokat i en retssag, betaler staten 1.200 kr. pr. time til advokaten. Denne aflønning er væsentlig lavere end den aflønning andre rådgivere får for deres arbejde i retten, jf. Tabel 16.

Tabel 16: Timepriser for retssagsarbejde.

	Timepris
Beskikket advokat	1.200 kr.
Kammeradvokaten	1.800 kr.
Andre sagkyndige (f.eks. revisorer)	2.000 kr.

Note: Staten betaler dog kun Kammeradvokaten 1.200 kr. i timen plus et årligt honorar fordi Kammeradvokaten og staten har indgået en salæraftale som indebærer at Kammeradvokaten honoreres med 2/3 af niveauet for et rimeligt salær.

Kilde: Advokatsamfundet (2004), "Revision af de vejledende takster", 30. juni 2004.

Advokater er i konkurrence

Advokater møder konkurrence fra flere sider.

For det første er der konkurrence mellem danske advokater. Vi har ovenfor vist at den danske advokatbranche er kendetegnet ved en lav koncentrationsgrad. Det vil sige at der er mange advokatvirksomheder som er i indbyrdes konkurrence.

For det andet er der konkurrence mellem danske og udenlandske advokater. Danske advokater konkurrerer på eksportmarkedene og henter ca. 6 pct. af deres samlede omsætning fra eksport, dvs. rådgivning af udenlandske klienter. Eksporten udføres primært af store advokatvirksomheder med mindst 10 ansatte som gennemfører 89 pct. af den samlede eksport. Eksporten stammer primært fra rådgivning af erhvervs-klienter, jf. Tabel 17.

Tabel 17: Eksportens andel af omsætningen

	Procent.
Erhvervs-klienter	10%
Privat-klienter	1%
Blandet	2%
I alt	6%

Note: Omsætningen er fordelt efter samme nøgle som i Tabel 1.

Kilde: Danmarks Statistik (2005) samt egne beregninger.

Ligesom der foregår en vis eksport fra danske advokater, er der også borgere og virksomheder som køber advokatydelse af udenlandske advokater. Vi kender ikke omfanget af denne import, men vi ved at den eksisterer.

Den internationale konkurrence mellem advokater begrænses dog af flere forhold. Dels skal advokaterne have et indgående kendskab til landets lovgivning, dels vil klienter ofte foretrække en lokal advokat⁵³ og dels vil sprogbarrierer begrænse omfanget af eksport og import. I større internationale transaktioner er kontraktsproget imidlertid engelsk og der er derfor reelt ikke nogen sprogbarriere og i sådanne sager vil retsgrundlaget primært være EU-retten hvilket begrænser behovet for kendskab til national lovgivning. Der er således primært tale om nationale markeder, men til trods for disse begrænsninger er det altså ca. 10 pct. af erhvervsrådgivning der er eksport.

For det tredje er der konkurrence mellem advokater og andre rådgivere. Advokater er ikke alene om at yde juridisk rådgivning. Advokater møder konkurrence fra andre rådgivere inden for de fleste fagområder. Revisorer rådgiver om skatteret, virksomhedsetablering osv., ejendomsmæglere rådgiver i juridiske spørgsmål om fast ejendom, en række organisationer som f.eks. FDM tilbyder standardkontrakter, og bankers kunderådgivning berører også spørgsmål som advokater kan rådgive om. Advokater møder især konkurrence inden for rådgivning af privatklienter og primært rådgivning i den indledende fase af et sagsforløb og rådgivning som kan standardiseres. Eksempelvis sidder revisorerne på størstedelen af markedet for skatterådgivning, og advokater inddrages normalt først når der er en konkret tvist med skattemyndighederne⁵⁴.

Konkurrencen fra andre rådgivere bliver dog i nogen grad hæmmet af vinkelskriverloven og advokaternes møderetsmonopol. Vi analyserer virkningen af disse reguleringer i næste kapitel.

2.5. Regulering af markedet for juridisk rådgivning

Effekterne af liberaliseringer afhænger af udgangspunktet. Jo flere konkurrencebegrænsende reguleringer der er, jo større er potentialet for at forbedre konkurrencen ved hjælp af liberalisering. En sammenligning med andre EU-lande viser imidlertid at der ikke er meget konkurrencebegrænsende regulering i den danske advokatbranche. Beregninger baseret på den pt. bedste metode til at bedømme effekterne af barrierer i servicehandel viser at reguleringen af den danske advokatbranche kun påvirker priserne med 3-4 pct.

Sammenligning med andre EU-lande

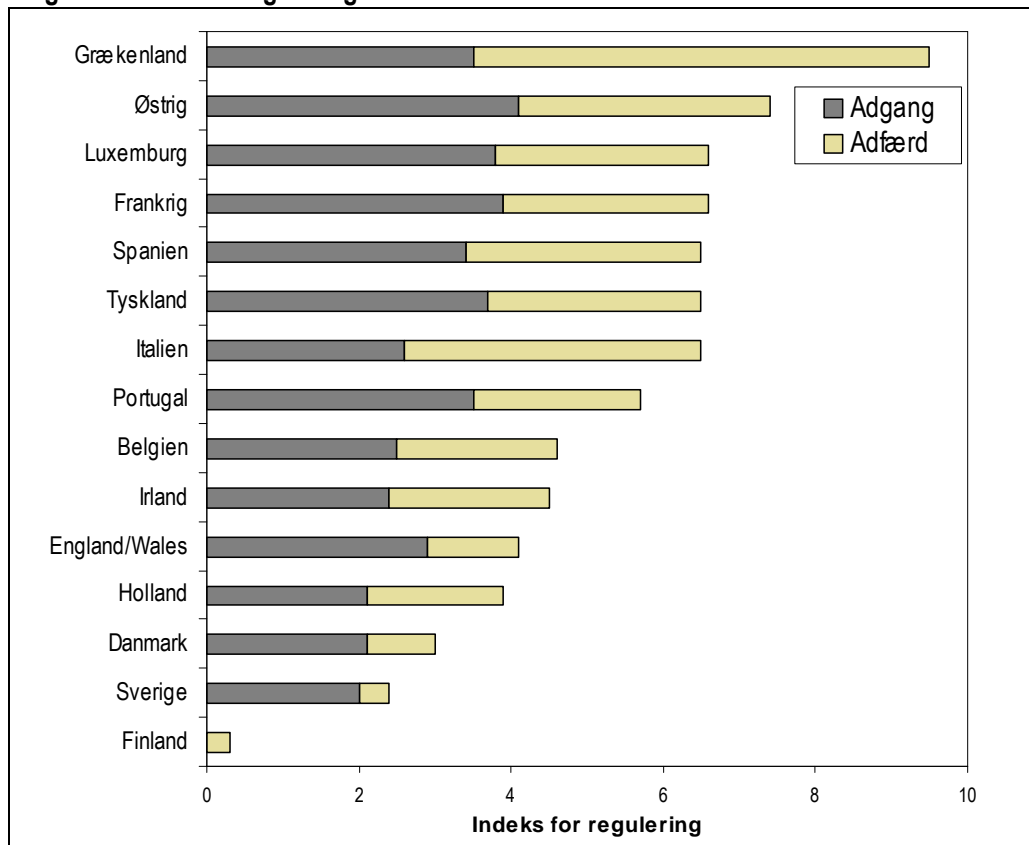
EU-Kommissionen har sammenlignet reguleringen af forskellige liberale erhverv i medlemslandene⁵⁵. Undersøgelsen viser at Danmark er et af de lande i EU hvor advokatbranchen er mindst reguleret, kun overgået af Finland og Sverige. Indekset for konkurrencebegrænsninger i den danske regulering er 3,0 mens gennemsnittet i EU er 5,2, jf. Figur 3.

⁵³ NOU (2002) "Rett til rett". Justis- og Politidepartementet. JD-NOU 2002-18; og Ziirsén (2003) "Privatkundeundersøgelse. del 1. Borgernes behov for og anvendelse af juridisk rådgivning".

⁵⁴ Kilde: Bryde Andersen, M. (2003) "Advokatens kasketter – hvilke beholder han og hvem tager resten", optrykt i Juristen, nr. 6, 2003.

⁵⁵ IHS (2003) "Economic impact of regulation in the field of liberal professions in different member states. Regulation of Professional Services". Final Report. Study for the European Commission, DG Competition. January 2003.

Figur 3: Indeks for regulering i EU-lande



Note: Indekset for adgang omfatter de krav en juridisk rådgiver skal opfylde, bl.a. advokaters uddannelseskrav. Indekset for adfærd omfatter krav til udførelsen af juridisk rådgivning, f.eks. markedsføringskrav. Bl.a. bidrager Vinkelskriverloven til det danske indeks for adfærdsregulering.
 Kilde: IHS (2003) "Economic impact of regulation in the field of liberal professions in different member states. Regulation of Professional Services". Final Report. Study for the European Commission, DG Competition. January 2003.

I modsætning til andre lande er der for eksempel hverken minimumspriser eller vejledende priser i den danske advokatbranche. Det betyder at potentialet for at øge konkurrencen gennem liberaliseringer er langt mindre i den danske advokatbranche end i andre lande.

I Kommissionen fremhæver i en ny rapport Danmark som foregangsland med hensyn til liberalisering af de liberale erhverv. Danmark er et af de lande der har de laveste reguleringsniveauer og samtidig et af de lande der allerede har indledt en struktureret liberaliseringsproces⁵⁶. Set i EU-perspektiv har Danmark altså allerede en lav reguleringsgrad i advokatbranchen, og der er derfor væsentlig færre muligheder for yderligere liberaliseringer i Danmark end der er i de øvrige EU-lande.

De økonomiske konsekvenser af EU's servicedirektiv

Copenhagen Economics har gennemført en detaljeret analyse af EU-kommissionens servicedirektiv. De fleste af de liberaliseringer der ligger i servicedirektivet er allerede gennemført i advokatbranchen. Tjenesteydelsesdirektivet giver advokater ret til at yde juridisk rådgivning i andre EU lande og etableringsdirektivet giver advokater ret til at etablere sig i andre EU lande. Servicedirektivet vil dog påvirke markedet yderligere.

⁵⁶ EU-Kommissionen (2005), "Liberale erhverv - mulighed for flere reformer. Opfølgning på rapporten om konkurrence i de liberale erhverv". KOM(2005) 405.

Vores analyse af Servicedirektivet bygger på en omfattende empirisk analyse af sammenhængende mellem barrierer og virksomhedernes omkostninger og prissætning. Vi opstillede først en række indeks for barrierer for international handel med serviceydelser. Derefter estimerede vi sammenhængen mellem disse indeks for barrierer og virksomhedernes priser og omkostningerne. Vi benyttede en database med mere end 275.000 virksomheder til disse beregninger. Der er derfor stor statistisk sikkerhed bag de sammenhænge vi finder.

Denne analyseramme gør os i stand til at bedømme hvor stor betydning de enkelte reguleringer af advokatbranchen har for priserne og omkostningerne. Reguleringerne kan både påvirke virksomhedernes omkostninger og dels give en ren prisstigning så virksomhederne kan hæve priserne selvom omkostningerne ikke stiger⁵⁷. F.eks. kan uddannelseskra­v hæve advokatvirksomhedernes omkostninger fordi lønningerne stiger når der stilles større uddannelseskra­v. Og tilsvarende kan markedsføringsbegrænsninger betyde at virksomhederne kan tage højere priser for de samme ydelser.

Vores analysemetode viser at reguleringen af advokatbranchen betyder 3-4 pct. højere priser. Størstedelen af prisstigningen skyldes at advokatvirksomhederne får højere omkostninger, og størstedelen af den rene prisstigning skyldes vinkelskriverloven, jf. Tabel 18.

Tabel 18: Kvantificering af reguleringen af advokatbranchen.

Regulering	Omkostningsstigning, pct.	Ren prisstigning, pct.
Autorisation	0,8	0,1
Uddannelseskra­v	0,6	0,1
Ejerskabskra­v	0,3	0,0
Regler for adfærd (god advokatskik)	0,4	0,0
Krav om ansvarsforsikring	0,4	0,0
Vinkelskriverlov	0,1	0,9
I alt	2,6	1,1

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Copenhagen Economics (2005), "Economic Assessment of the Barriers to the Internal market for Services". Rapport udarbejdet for EU-Kommissionen, DG Enterprise. Januar 2005.

Der ligger naturligvis mange antagelser bag sådanne beregninger, og resultaterne skal derfor fortolkes med stor forsigtighed. Men vi vurderer at beregningsmetoden pt. er den bedst tilgængelige metode til at kvantificere effekten af regulering, og vi mener at beregningerne giver et nyttigt fingerpeg om hvilke størrelsesord­ner der er tale om. Resultaterne tyder altså på at reguleringen af advokatbranchen kun har forholdsvis begrænset betydning for priserne i advokatbranchen.

⁵⁷ Det vil sige at virksomhedernes mark-up stiger. Mark-up er den del af prisen som er ren fortjeneste, dvs. (pris – omkostning)/pris.

Kapitel 3 Regulering af adgang

I dette kapitel vurderer vi de konkurrencemæssige effekter af de krav som juridiske rådgivere skal opfylde. Adgangskravene stiller en række minimumskrav til rådgiverne og giver dermed forbrugerne sikkerhed for at der er en vis kvalitet i den rådgivning de køber. Men adgangskravene begrænser også konkurrencen fordi færre personer kan sælge juridisk rådgivning.

Adgangskravene omfatter: uddannelseskravene for advokater, advokaters møderetsmonopol og ejerskabsreglerne for advokatvirksomheder. Derudover har vi også kategoriseret vinkelskriverloven som en adgangsbarriere fordi den er en væsentlig hindring for rådgivere der ikke er advokater fordi vinkelskriverloven forhindrer disse rådgivere i at markedsføre sig.

Vi vurderer at en lempelse af uddannelseskravene vil give en beskedent stigning i antallet af advokater. Det vil føre til en vis stigning i konkurrencen mellem advokaterne. Kvaliteten af den juridiske rådgivning kan imidlertid næppe opretholdes på et helt frit marked uden uddannelseskrav fordi klienterne har vanskeligt ved at vurdere advokatens kvalitet (asymmetrisk information). En lempelse af uddannelseskravene kræver derfor grundige faglige overvejelser så lempelsen ikke skader forbrugerne fordi advokaternes faglige kvaliteter falder. Og vi vurderer at de konkurrencemæssige effekter er forholdsvis beskedne.

Vi vurderer at en lempelse af møderetsmonopolet vil give en vis stigning i konkurrencen på en del af markedet. For det første vil andre rådgivere overtage en del af de mindre komplicerede sager hvor betalingsvilligheden er lav. For det andet vil markedet blive større fordi der vil blive ført flere retssager når prisen falder pga. et større udbud. Samfundsøkonomisk er det dog ikke en ubetinget fordel at antallet af retssager vil vokse fordi parterne kun dækker ca. 35 pct. af domstolens omkostninger.

Vi vurderer at en ophævelse af vinkelskriverloven vil øge konkurrencen inden for juridisk rådgivning fordi andre rådgivere får mulighed for at markedsføre sig. En ophævelse af vinkelskriverloven vil betyde lavere priser fordi der kommer flere juridiske rådgivere. Det er en fordel for forbrugerne som vil købe mere juridisk rådgivning, dvs. at markedet vil vokse. Samtidig får forbrugerne bedre mulighed for at vælge en rådgiver der passer til deres behov, f.eks. benytte en billigere rådgiver i en sag hvor der ikke er brug for en advokat. Det er først og fremmest privatklienter og små virksomheder som påvirkes af vinkelskriverloven fordi disse klienter normalt har den laveste betalingsvillighed. Men det er samtidig disse klienter som har størst behov for forbrugerbeskyttelse fordi de har vanskeligst ved at bedømme kvaliteten af rådgiverens arbejde. Klienterne vil ikke opnå samme forbrugerbeskyttelse hvis de anvender en rådgiver som ikke er underlagt de advokatetiske regler. Derfor er ophævelsen af vinkelskriverloven ikke en ubetinget fordel for forbrugerne. Vi vurderer imidlertid at hensynet til forbrugerne kan varetages ved at sikre forbrugerne klageadgang, f.eks. hos Forbrugerombudsmanden.

Vi vurderer at en lempelse af ejerskabskravene ejerskabsreglerne kan skade advokaternes uafhængighed og næppe vil fremme effektiviteten i branchen væsentligt fordi andre ejere næppe kan drive advokatvirksomhederne mere effektivt end advokaterne. Ejerskab er formodentlig den bedste måde at motivere og fastholde advokater, og advokaterne er advokatvirksomhedernes vigtigste aktiv. En ny ejerkreds kan føre til konflikter mellem advokaterne og ejerne. Der er derfor klare økonomiske fordele ved at advokatvirksomheder ejes af advokater. Og adgangen til kapital er næppe en relevant hindring for advokatvirksomheder, for advokatvirksomheder er ikke kapitaltunge. Ejerskabsreglerne forhindrer ikke samarbejde med andre rådgivere – reglerne forhindrer blot at samarbejde udføres i en fælles virksomhed. Der vil derfor kun være små gevinster at høste ved at åbne for tværdisciplinære rådgivningsvirksomheder. Vi vurderer imidlertid at en lempelse der giver andre medarbejdere end advokater mulighed for at blive medejere kan give økonomiske fordele uden at skade forbrugerbeskyttelsen.

3.1. Uddannelseskrav

For at blive advokat skal man opfylde tre betingelser. For det første skal man have en dansk juridisk kandidatgrad. For det andet skal man beskæftige sig med praktisk juridisk virksomhed i mindst tre år. Og for det tredje skal man gennemføre en obligatorisk advokatfuldmægtiguddannelse som afsluttes med eksamen.

Formålet med uddannelseskravene er at sikre at forbrugerne får en høj kvalitet på et marked hvor de har vanskeligt ved at bedømme kvaliteten af den rådgivning de køber. Uddannelseskravene er altså et af midlerne til at begrænse de problemer der opstår på grund af asymmetrisk information. EU-Kommissionen skriver således at

Kvalitative adgangsbegrænsninger kombineret med eksklusive rettigheder sikrer, at bestemte opgaver kun kan udføres af personer med de rette kvalifikationer og den rette kompetence. De kan således yde et vigtigt bidrag til at sikre de liberale tjenesteydelsers kvalitet⁵⁸.

Uddannelseskravene kan imidlertid begrænse konkurrencen fordi de reducerer udbuddet, dvs. antallet af advokater. Derfor er det relevant at vurdere om det er muligt at lempe uddannelseskravene uden at det skader kvalitetsniveauet.

Der beskikkes ca. 270 nye advokater pr. år. Udbuddet af advokater kan enten øges ved at flere jurister (cand.jur.) uddanner sig til advokater eller ved at personer med andre uddannelser får mulighed for at blive advokater. I dag er det ca. 45 pct. af en årgang af jurister der tager advokatfuldmægtiguddannelsen⁵⁹.

Andelen af juristerne som uddanner sig til advokater kan formodentlig øges hvis kravene til den praktiske uddannelse og/eller den teoretiske advokatuddannelse lempes. Kravene til den praktiske uddannelse kan f.eks. lempes ved at reducere tidskravet eller ved at åbne for at den praktiske erfaring kan erhverves uden for advokatbranchen⁶⁰.

⁵⁸ EU-Kommissionen (2004) "Rapport om konkurrencen inden for de liberale erhverv".

⁵⁹ I de sidste 5 år har ca. 270 gennemført advokatuddannelsen om året, jf. Advokatsamfundet (2005), "Advokatvirksomhederne i tal. Brancheanalyse 2005", s. 11-12. Fra 1994 til 2003 er der blevet uddannet ca. 600 jurister om året, jf. Undervisningsministeriets uddannelsesstatistik baseret på uddannelsesinstitutionernes opgørelser til Danmarks Statistik på <http://www.uddannelsesstatistik.dk>.

⁶⁰ I dag skal mindst to ud af de tre års praktiske erfaringer erhverves som fuldmægtig ved en advokat eller ved behandling af retssager i en juridisk stilling ved domstolene, anklagemyndigheden eller politiet.

Kravene til den teoretiske advokatuddannelse kan f.eks. lempes ved at reducere antallet af kursusdage. Den nuværende advokatuddannelse er på 36 kursusdage fordelt på tre år, hvilket svarer til ca. 6 pct. af arbejdstiden. 12 kursusdage om året er en belastning der kan begrænse det antal personer der tager advokatuddannelsen. I sammenligning med andre organisationer er 12 kursusdage om året et højt tal selvom nyuddannede akademikere som advokatfuldmægtige må forventes at have flere kursusdage end gennemsnitlige medarbejdere, jf. Tabel 19.

Tabel 19: Kursusdage pr. medarbejder i forskellige organisationer.

Organisation	Antal kursusdage pr. medarbejder
Patent- og varemærkestyrelsen	12
Finanstilsynet	6
Landskatteretten	5

Note: Tallene omfatter alle medarbejdere.

Kilde: Finanstilsynet, efteruddannelse www.ftnet.dk/sw9315.asp, Patent og varemærkestyrelsen (2000), "Vidensregnskab 2000", pp. 20, samt Landskatteretten (2005), "Årsrapport 2004", pp. 38.

Udbuddet af advokater kan også øges hvis retsplejeloven ændres så andre uddannelser end den juridiske kandidatuddannelse giver adgang til advokatuddannelsen. Fra 1994-2003 uddannedes der i gennemsnit årligt ca. 600 jurister og ca. 100 erhvervsjurister (cand.merc.(jur))⁶¹. I princippet kan rekrutteringsgrundlaget således øges med 15 pct. ved at give erhvervsjurister mulighed for at blive advokat. Den reelle stigning i rekrutteringsgrundlaget kan dog forventes at være væsentligt mindre fordi erhvervsjurister formodentlig er mindre interesserede i at blive advokat end juristerne er⁶². Desuden vil det formodentlig være vanskeligere for erhvervsjurister end for jurister at få et kvalificerende job som advokatfuldmægtig fordi de ikke har samme brede juridiske uddannelse.

Det er meget vanskeligt at vurdere hvor stor effekt en lempelse af uddannelseskravene vil have. Men hvis lempelserne for eksempel betyder at andelen af jurister der tager advokatuddannelsen stiger fra 45 pct. til 50 pct. og at rekrutteringsgrundlaget samtidig vokser med 10 pct. fordi flere uddannelser bliver adgangsgivende, så vil der på lang sigt blive 20 pct. flere advokater. Det er dog ikke sikkert at effekterne slår fuldt igennem. F.eks. kan lempelserne medføre en endnu større afvandring fra advokatbranchen fordi der bliver hårdere konkurrence mellem advokaterne. Desuden kan antallet af stillinger som advokatfuldmægtige være en flaskehals.

På kort sigt vil den primære effekt formodentlig være at lønningerne for advokatfuldmægtige falder fordi der bliver flere kandidater til stillingerne. Det vil få advokatvirksomhederne til at ansætte flere advokatfuldmægtige, og på lang sigt vil det betyde flere advokater og mere konkurrence. Det vil dog tage en hel generation før effekterne slår fuldt igennem. En stigning i antallet af nyuddannede advokater på 20 pct. svarer til mindre end 1 procent stigning i antallet af advokater pr. år. Inden for de første 10 år vil lempelser af uddannelseskrav derfor næppe have mærkbar betydning for konkurrencen.

3.2. Møderetsmonopol

Kun advokater må repræsentere andre i retssager. Der er dog ikke advokattvang, så folk må gerne repræsentere sig selv i retssager (selvmødere), og foreninger mv. må repræsentere sine medlemmer i sager der vedrører foreningens interesseområde (mandatarreglen). Der er heller ikke møderetsmonopol i fogedsager og skiftesager medmindre der skal behandles en tvist.

⁶¹ Undervisningsministeriets uddannelsesstatistik, baseret på uddannelsesinstitutionernes opgørelser til Danmarks Statistik

⁶² Iflg. en undersøgelse fra Foreningen af Erhvervsjurister er mindst halvdelen af erhvervsjuristerne ikke interesseret i advokatbranchen.

Fordelen ved møderetsmonopolet er at det sikrer en kvalificeret retssagsbehandling. Det er en fordel for forbrugerne som sikres kvalificeret rådgivning på et marked hvor forbrugeren har vanskeligt ved at vurdere om rådgivning er god eller ej (asymmetrisk information). Desuden bidrager møderetsmonopolet til den enkeltes retssikkerhed fordi det sikrer kvalitet i retssagsarbejdet. En velkvalificeret retssagsbehandling er imidlertid også en fordel for samfundet fordi retssagerne er med til at definere 'gældende ret'.

Ulempen ved møderetsmonopolet er imidlertid at det afskærer andre end advokater fra at føre retssager og derved begrænser konkurrencen. For at vurdere om møderetsmonopolet skal lempes eller afskaffes, er det derfor nødvendigt at foretage en afvejning af møderetsmonopolets betydning for kvaliteten i retssagsbehandlingen og betydningen for konkurrencen.

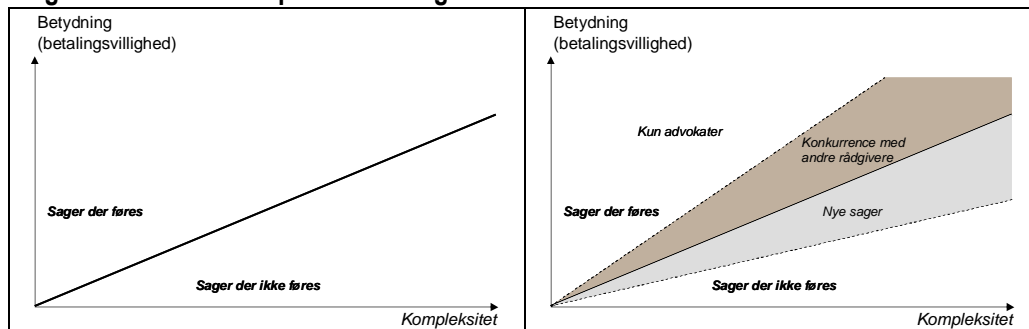
Vi konkluderer at en ophævelse af møderetsmonopolet kun vil få begrænset betydning for konkurrencen, men at en ophævelse kan give samfundsøkonomiske tab. Dels vil omkostningerne til retsvæsenet vokse når der kommer flere sager. Og dels vil forkerte domme give forvriddinger i 'gældende ret'. Der kan dog være retssagstyper, f.eks. inkassosager, hvor det er fordelagtigt at ophæve møderetsmonopolet fordi konkurrencen kan øges uden at skade kvaliteten i retssagsbehandlingen.

En ophævelse af møderetsmonopolet vil have en direkte og en indirekte effekt på konkurrencen. Den direkte effekt er at andre rådgivere vil overtage en del af retssagerne. Den indirekte effekt er at andre rådgivere vil få lettere ved at få sager som endnu ikke er retssager men som kan føre til retssager. Det skyldes at nogle klienter vil foretrække en rådgiver som kan 'føre sagen hele vejen'.

Direkte effekt

Den direkte effekt af en ophævelse af møderetsmonopolet er at advokaterne vil møde andre konkurrenter på den del af markedet der vedrører retssager. I 2004 udgjorde straffesagerne 5 pct. af omsætningen i advokatbranchen mens civile retssager udgjorde 10 pct. af omsætningen. Den direkte effekt af en ophævelse af møderetsmonopolet vil således kun påvirke en beskeden del af markedet. Vi forventer at de tilfælde hvor klienterne vil benytte andre rådgivere især vil være mindre komplicerede sager af mindre betydning. Til gengæld vil advokaterne formodentlig fortsat sidde på markedet når det gælder de store, komplicerede og dyre sager. Endelig må det forventes at flere vil ønske at føre sag ved domstolene hvis prisen falder, dvs. at markedet vokser. Den sandsynlige direkte effekt af at ophæve møderetsmonopolet er derfor dels at andre rådgivere overtager nogle af de mindre sager og dels at antallet af sager vokser, jf. Figur 4.

Figur 4: Møderetmonopolets virkning



Note: Figuren til venstre viser situationen med møderetsmonopolet. Figuren viser at komplekse sager af mindre betydning (sager under den rette linje) ikke bliver ført fordi de er for dyre⁶³. Figuren til højre viser dels at markedet vokser (linjen for hvilke sager det kan betale sig at føre rykker nedad) og dels at der bliver konkurrencen mellem advokater og andre rådgivere på en del af markedet.

Kilde: Copenhagen Economics.

Ud fra en samfundsøkonomisk synsvinkel er det en fordel at andre rådgivere overtager en del af de mindre sager under forudsætning af at kvaliteten ikke falder. Det vil dels betyde øget konkurrence og dermed lavere priser og dels betyde at forbrugere får et bredere udbud og derfor har mulighed for at vælge den rådgiver der passer til den enkeltes behov. Værdien af at få flere valgmuligheder er dog mindre på et marked med asymmetrisk information end på andre markeder fordi det er vanskeligere for forbrugerne at vurdere hvilken rådgivningskvalitet de har brug for.

Det er imidlertid ikke nødvendigvis en samfundsøkonomisk fordel at antallet af retssager vokser. Det skyldes at parterne ikke bærer de fulde omkostninger ved sagerne. Der er derfor risiko for at domstolene skal bruge store ressourcer på at afgøre sager som ikke har stor betydning. Der kan således være en tendens til at klienterne ud fra en samfundsøkonomisk betragtning rejser for mange sager ved domstolene⁶⁴. Hvis en lempelse af advokaters møderetsmonopol i retssager gør det billigere at føre retssager, kan det forværre dette problem.

Det vil betyde øgede offentlige udgifter hvis en ophævelse af møderetsmonopolet fører til flere retssager. Retsafgifterne dækker kun ca. 35 pct. af domstolenes nettoudgifter⁶⁵ og domstolene koster derfor det offentlige ca. 700 mio. kr. årligt (ekskl. omkostningerne til straffesager). Hvis antallet af retssager stiger med 5 pct. på grund af en lempelse af møderetsmonopolet, så vil det betyde merudgifter for statskassen på 35 mio. kr. årligt. Den reelle merudgift kan dog både være større eller mindre. For det første er det ikke muligt at beregne hvor meget antallet af retssager vil stige hvis møderetsmonopolet lempes. For det andet er de nye sager måske mindre komplicerede end en gennemsnitlig sag er i dag, men til gengæld kan nye og mindre rutinerede rådgivere (i forhold til advokaterne) betyde flere fejl og mere arbejde for domstolene.

Indirekte effekt

Den indirekte effekt af en ophævelse af møderetsmonopolet er at advokaterne vil møde øget konkurrence på den del af deres rådgivning der ikke umiddelbart handler om retssager fordi

⁶³ Figuren tager ikke højde for at prisen ikke er afgørende i de tilfælde hvor privatklienter har retshjælpsforsikring eller får fri proces.

⁶⁴ Shavell, S. (1997), "The fundamental divergence between the private and the social motive to use the legal system", *Journal of Legal Studies*, vol. XXVI, June 1997.

⁶⁵ Nettoudgifterne er beregnet som domstolenes underskud før retsafgifter. Omkostningerne til straffesager er ikke medregnet. I 2004 var domstolenes nettoudgifter (ekskl. omkostninger til straffesager) ca. 1,2 mia. kr. og retsafgifterne var på ca. 450 mio. kr. (Danmarks domstoles årsrapport 2004). Justitsministeriet skønner at retsafgifterne falder med 90 mio. kr. i 2005 på grund af afgiftsnedsættelser på civile retssager og inkassosager. (Forslag til Lov om ændring af retsplejeloven og lov om retsafgifter, samt bemærkninger til dette).

nogle klienter vil foretrække at benytte en rådgiver som kan 'føre sagen hele vejen'. Et typisk sagsforløb kan inddeles i tre trin: generel rådgivning (informationstjeneste), konkret rådgivning (sagshåndtering) og retssager og voldgifter. Langt størstedelen af advokaternes indtjening kommer fra sagshåndtering, dvs. rådgivning i konkrete sager som ikke er retssager, jf. Tabel 20.

Tabel 20: Tre trin i sagsbehandlingen.

Trin	Omsætning, mio. kr.	Andel af samlet omsætning
1. Trin: information og standardydelse	188	5%
2. Trin: Sagshåndtering	6.242	80%
3. Trin: retssager og voldgifter	1.081	15%

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistik (2005).

De indirekte effekter af at ophæve møderetsmonopolet afhænger af hvor stærk koblingen er imellem de trin, dvs. hvor vigtigt møderetsmonopolet er for advokaternes adgang til andre sager end retssager. Der er imidlertid to forhold som taler for at møderetsmonopolet ikke har stor betydning for de sager som ikke er retssager.

For det første vil en ophævelse af møderetsmonopolet ikke umiddelbart give alle rådgivere adgang til at 'føre sagen hele vejen'. Det vil kun være rådgivere med møderet for Landsret og/eller Højesteret der kan føre sagen helt til ende. Og der vil formodentlig fortsat være særlige adgangskrav for at opnå møderet for Landsret og Højesteret selvom møderetsmonopolet ophæves⁶⁶.

For det andet benytter klienter allerede i betydeligt omfang rådgivere som ikke kan føre sagen hele vejen. Det gælder både advokater uden møderet for Landsret og Højesteret og andre rådgivere. Der er mange eksempler på at klienterne først benytter advokat hvis sagen ender i retten hvorimod klienterne benytter en anden rådgiver til de andre trin i sagsforløbet. Et af de tydeligste eksempler på denne arbejdsdeling finder man på skatteområdet.

Eksempel: skatteklagesager

På skatteområdet vil den direkte effekt af en ophævelse af møderetsmonopolet være at revisorer og andre rådgivere overtager en del af de skattesager som afgøres i Landsretten og Højesteret. Den direkte effekt kan forventes at være ret beskeden fordi advokater formodentlig er bedre til at føre retssager end andre rådgivere, og fordi andre rådgivere ikke uden videre vil få møderet til Landsret og Højesteret.

Den indirekte effekt af at ophæve møderetsmonopolet vil, på skatteområdet, bestå i at andre rådgivere vil overtage en større del af den rådgivning der foregår inden sagerne ender i Landsret og Højesteret fra advokater. Klagesystemet på skatteområdet er beskrevet i Boks 5.

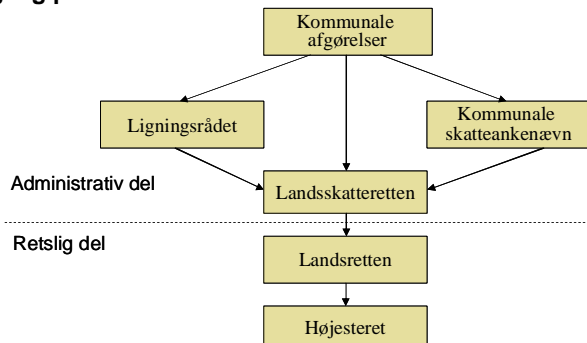
⁶⁶ I dag skal advokaten bestå en prøve i procedure for at få møderet for Landsret, og møderet for Højesteret kræver at advokaten opnår en øvetheds erklæring fra Landsretten.

Boks 5: Skatterådgivning og skatteklagesager.

Det første led i skatterådgivningen består af den indledende skatterådgivning, f.eks. udarbejdelse af selvangivelser og skatteregnskaber samt strategisk skatterådgivning. Advokater spiller en meget begrænset rolle i dette arbejde⁶⁷.

Det andet led i skatterådgivningen opstår når der opstår en klagesag. Det offentlige klagesystem består dels af en administrativ del og en retslig del. Advokaterne har kun møderetsmonopol i den retslige del af klagesystemet, jf. Figur 5.

Figur 5: Klageadgang på skatteområdet



Note: Derudover findes en række Told- og skatteregioner. Da disse overvejende behandler sager klager af mere formel karakter, er de ikke taget med i denne oversigt.

De kommunale skatteankenævn behandler ca. 10.-12.000 klager om året. Ligningsrådet er sammen med styrelsen den højeste ligningsmyndighed. I 2002 realitetsbehandlede Ligningsrådet ca. 70 sager. Landsskatteretten er landets øverste administrative klageinstans på skatteområdet og behandlede i 2002 ca. 3.300 klager.

Tabel 21: Antal behandlede skattesager i 2002

Klageinstans	Møderetsmonopol	Antal sager
Kommunale skatteankenævn	Nej	11.200
Regionale told- og skatteregioner	Nej	910
Ligningsrådet	Nej	70
Landsskatteretten	Nej	3.335
Landsretten	Ja	300
Højesteret	Ja	50

Kilde: Regeringen (2003) Regeringens moderniseringsudvalg. Rapport fra Udvalget vedr. kommunale råd og nævn mv. udgivet 28.05.2003. Skatteministeriet (2004) Klage- og retssagsstatistik pr. 31.12.2002. Januar 2004.

Kilder: Regeringen (2003) Regeringens moderniseringsudvalg. Rapport fra Udvalget vedr. kommunale råd og nævn mv. udgivet 28.05.2003 Skattestyrelsesloven. Skatteministeriet (2004) Klage- og retssagsstatistik pr. 31.12.2002. Januar 2004.

En gennemgang af markedsandelene for forskellige rådgivere i de forskellige trin i skatterådgivning viser at advokater kun sidder på en meget lille del af markedet for rådgivning inden sagerne kommer i Landsret og Højesteret, jf. Tabel 22.

⁶⁷ Interview med direktøren for Ret og Råd, Christian Lundblad, den 7. juli.

Tabel 22: Markedsandele for forskellige rådgivere på skatteområdet.

Rådgivningstype	Advokater	Revisorer	Andre
Almen skatterådgivning	Næsten 0%	Næsten 100 %	
Klagesager (administrativ del, ikke møderetsmonopol)	20%	65%	15%
Twister (Landsret og Højesteret, møderetsmonopol)	100 %	0%	0%

Note: Markedsandelene er beregnet ud fra statens omkostningsdækning i klagesager. Vi har antaget at samtlige omkostninger i den retslige del af klagesystemet går til advokaterne.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Skatteministeriet, "Redegørelse om sager om omkostningsgodtgørelse i 2004", maj 2005.

Revisorerne sidder på størstedelen af den almene skatterådgivning og på 65 pct. af markedet for klagesagerne i den administrative del af klagesystemet. Det tyder på at møderetsmonopolet ikke har stor betydning for rekrutteringen af skattesager. En ophævelse af møderetsmonopolet vil derfor formodentlig kun have en begrænset indirekte effekt, dvs. kun medføre et meget beskedent fald i advokaternes markedsandel i den administrative del af klagesystemet.

3.3. Markedsføring og vinkelskriverloven

Markedsføringsforbud kan hæmme konkurrencen fordi det bliver vanskeligere for forbrugerne at indsamle informationer og sammenligne forskellige rådgivere. Dvs. at 'søgeomkostningerne' stiger og forbrugerne bliver mindre tilbøjelige til at skifte til en anden rådgiver. Derfor kan rådgiverne hæve priserne uden at miste for mange klienter. En række empiriske studier fra USA viser da også at markedsføringsrestriktioner fører til højere priser⁶⁸.

Der er ikke markedsføringsforbud for advokater. Reglerne for markedsføring af advokatydelse følger markedsføringslovens bestemmelser. Derfor giver markedsføringsreglerne ikke nogen begrænsning af konkurrencen mellem advokater.

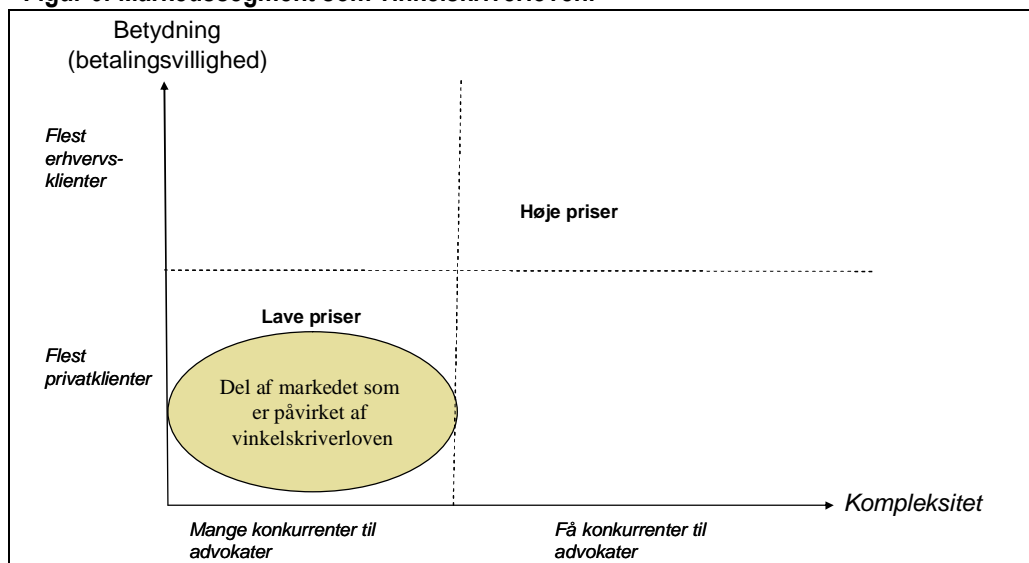
Det er imidlertid ikke alle rådgivere der har ret til at markedsføre juridisk rådgivning fordi vinkelskriverloven forbyder andre end advokater at markedsføre juridisk rådgivning. Dog har Justitsministeriet givet en række forskellige rådgivere ret til at markedsføre de former for juridisk rådgivning som indgår som en naturlig del i deres almindelige virksomhed, herunder *revisorer* (skatterådgivning), *patentagenter* (udtagelse af patenter og indregistrering af varemærker og mønstre), *ejendomsformidlere*, *pengeinstitutter* og *realkreditinstitutter* (udarbejdelse af dokumenter til tinglysning) og endelig må *enhver* reklamere med bistand i navnesager eller boopgørelser.

Da vinkelskriverloven blev indført i 1948 var formålet at beskytte forbrugerne mod at søge rådgivning hos ukvalificerede rådgivere. Vinkelskriverloven begrænser imidlertid konkurrencemulighederne for andre rådgivere end advokater og de rådgivere som er omfattet af Justitsministeriets øvrige undtagelser (jf. ovenfor). Regeringen overvejer derfor at foreslå at vinkelskriverloven afskaffes. Til gengæld skal Justitsministeriet fastsætte regler for god skik for juridisk rådgivning, og Forbrugerombudsmanden skal føre tilsyn med at reglerne overholdes.

En ophævelse af vinkelskriverloven vil formodentlig først og fremmest påvirke den private del af markedet og især den mindre komplicerede rådgivning til private, jf. Figur 6. Det skyldes at betalingsvilligheden er lavest på denne del af markedet og at der ikke altid er behov for advokaters specialistviden i de mindre komplicerede sager. Det er imidlertid også den del af markedet hvor klienterne har vanskeligst ved at gennemskue rådgivningens kvalitet.

⁶⁸ Cox, C. & S. Foster (1990), "The Costs and Benefits of Occupational Regulation", Federal Trade Commission.

Figur 6: Markedssegment som vinkelskriverloven.



Kilde: Egen fremstilling.

En ophævelse af vinkelskriverloven vil have to gunstige effekter: markedet vokser og konkurrencen skærpes. Markedet vil vokse fordi flere personer vil søge juridisk rådgivning når der bliver bedre mulighed for at søge billig rådgivning. Desuden vil konkurrencen blive skærpet fordi advokater i større grad skal konkurrere med andre rådgivere. Det vil især påvirke standardydelse hvor andre rådgivere kan opbygge den fornødne ekspertise, men det er faktisk den del af markedet hvor priskonkurrencen allerede er stærkest fordi der er stor prispenningsvillighed på standardydelser og fordi betalingsvilligheden er lav.

Vi forventer således at ophævelsen af vinkelskriverloven vil medføre et begrænset prisfald som primært kommer private klienter til gode. Til gengæld vil forbrugerne ikke have samme forbrugerbeskyttelse hvis de i højere grad benytter rådgivere som ikke er advokater fordi rådgiverne ikke skal overholde samme uddannelseskrav og ikke er underlagt samme tilsyn osv. Derfor vil det formodentlig være nødvendig med en vis regulering af dette marked, f.eks. ved at Forbrugerombudsmanden er klageinstans.

3.4. Regulering af ejerskab

Det er nødvendigt med en vis regulering for at sikre advokaternes uafhængighed fordi klienterne ikke har mulighed for selv at kontrollere om advokaten har interessekonflikter i en konkret sag. Regulering der sikrer advokaternes uafhængighed er en fordel for de enkelte klienter fordi det beskytter mod dårlig rådgivning. Men det er også en fordel for samfundet som helhed med uafhængige advokater fordi det er en forudsætning for at have et velfungerende retssystem.

Ejerskabsregler er et redskab til at hindre interessekonflikter og sikre advokaternes uafhængighed. Ejerskabsreglerne fastslår at kun advokater må eje advokatvirksomheder⁶⁹. Advokatvirksomhed må altså ikke udøves i tværfaglige virksomheder, f.eks. fælles revisions- og advokatvirksomheder.

Ejerskabsreglerne har ikke nogen direkte effekt på antallet af advokater⁷⁰, men kan alligevel påvirke prisen på advokatydelse indirekte. Ejerskabskrav kan nemlig hæmme produktiviteten i

⁶⁹ jf. Retsplejeloven § 124.

⁷⁰ Der kan dog være en indirekte effekt hvis nye ejere kan gøre advokatvirksomhederne til mere attraktive arbejdspladser.

advokatbranchen hvis der findes andre ejere som kan eje og drive advokatvirksomheder mere effektivt end advokaterne kan. Og sådanne produktivetsgevinster vil i sidste ende komme klienterne til gode i form af lavere priser. Det afgørende spørgsmål i bedømmelsen af ejerskabskravet er derfor: kan andre ejere drive advokatvirksomhederne mere effektivt end advokaterne?

Vi konkluderer at andre ejere næppe kan drive advokatvirksomhederne væsentligt mere effektivt end advokaterne. Det skyldes dels at nye ejere kan medføre konflikter mellem advokaterne og ejere. Desuden er ejerskab formodentlig den bedste måde at motivere og fastholde advokater, og advokaterne er advokatvirksomhedernes vigtigste aktiv. Hvis ejerskabet skal deles med andre end advokater, svækkes dette instrument. Der er heller ikke noget der tyder på at adgangen til kapital er en reel hindring for advokatvirksomheder, for advokatvirksomheder er ikke kapitaltunge. Og ejerskabsreglerne forhindrer ikke samarbejde med andre rådgivere – reglerne forhindrer blot at samarbejde udføres i en fælles virksomhed.

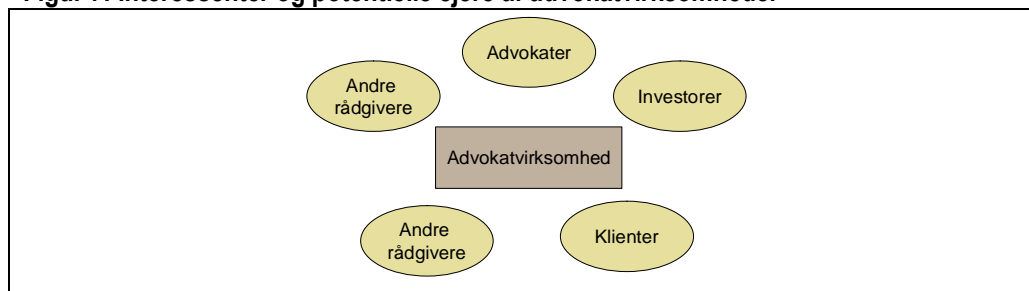
En lempelse af ejerskabskravene vil derfor formodentlig kun give beskedne gevinster. Til gengæld kan en ændring af ejerskabsreglerne skade advokaternes uafhængighed. Desuden er der en risiko for at andre rådgivere (for eksempel banker) vil eje egne advokatvirksomheder for at kunne hæve prisen over for deres loyale kunder.

Derfor bør man være forsigtig med lempelser af ejerskabskravene og sikre at advokaternes uafhængighed bevares. Samtidig skal det sikres at advokaternes tavshedspligt kan overholdes fuldt ud og ikke kan udhules ved at andre ejere ikke har tavshedspligt. Alle ejere bør derfor være omfattet af reglerne for god advokatskik. En lempelse der opfylder disse kriterier er at give medarbejdere der ikke er advokater mulighed for at eje en del af advokatvirksomhederne.

Potentielle ejere af advokatvirksomheder

Hvis man ophæver eller lemper ejerskabskravene, vil der være mange potentielle ejere af advokatvirksomheder, jf. Figur 7.

Figur 7: Interessenter og potentielle ejere af advokatvirksomheder



Kilde: Copenhagen Economics.

Den økonomiske litteratur omkring ejerskab af virksomheder⁷¹ peger på en række forhold som er afgørende for at en ejerstruktur er velfungerende. Mange af disse forhold taler for at den traditionelle advokatvirksomhed hvor advokater selv ejer og driver advokatvirksomheden er en optimal organisationsform.

Advokater som ejere af advokatvirksomheder

Der er en række klare økonomiske fordele ved at advokater selv ejer advokatvirksomhederne⁷².

⁷¹ Se f.eks. Hansmann (1996), *The Ownership of Enterprises*. Harvard University Press.

⁷² Se f.eks. Hansmann (1990), "When does worker ownership work? ESOPs, Law Firms, Codetermination and Economic Democracy", *The Yale Law Journal*, vol. 99, no. 8, June 1990.

For det første er der *ingen konflikt mellem ejere og advokater* når advokaterne selv ejer advokatvirksomhederne. Dermed undgår advokatvirksomhederne de klassiske problemer der følger af adskillelse mellem ejerkreds og ledelse. Det er velkendt fra økonomisk teori at adskillelse af ejerskab og ledelse kan give problemer med at sikre effektiv drift af virksomheden fordi ledelsen kan have andre målsætninger end ejerne og fordi ejerne har vanskeligt ved at vurdere ledelsens indsats. De økonomiske vismænd skriver således at:

"adskillelsen mellem ledelse og ejerkreds kan medføre, at ejernes indflydelse på virksomhedens drift bliver svækket. Det kan reducere virksomhedernes effektivitet til ulempe for både ejere og samfund⁷³".

Hvis advokatvirksomheder ikke ejes af advokater, kan der opstå konflikter mellem advokater og ejerne omkring virksomhedens strategi og ledelse. Desuden kan advokaternes motivation også blive svækket når advokaterne ikke selv høster alle gevinster af deres indsats fordi gevinsterne skal deles med ejerne. Motivationen for yngre advokater kan også blive svækket fordi de ikke har incitament til at arbejde hårdt for at blive partnere. Den økonomiske litteratur peger derfor ofte på advokatbranchen som en branche hvor det er optimalt at medarbejderne, dvs. advokaterne, selv ejer virksomhederne fordi det er vanskeligt at styre og kontrollere advokaters arbejdsindsats⁷⁴.

For det andet er ejerskab en effektiv måde at *fastholde advokater* som er advokatvirksomhedernes vigtigste aktiv. Advokater og andre rådgivere kan let tage deres viden, kundekontakt og renommé med til andre virksomheder. Derfor er det vigtigt at fastholde advokaterne, og den bedste måde at fastholde advokater på er formodentlig at sikre at advokaterne får hele indtjeningen i advokatvirksomheden ved at advokaterne også er ejerne.

For det tredje er advokater en *homogen ejergruppe* hvilket giver en effektiv beslutningsgang i virksomhederne med relativt få konflikter mellem ejerne. Der kan naturligvis opstå interne konflikter i advokatvirksomheder som ejes af flere advokater, og disse konflikter kan koste dyrt for virksomhederne. Omfanget af sådanne konflikter skal imidlertid sammenlignes med de konflikter der ville være ved en anden ejerkreds. Og sammenlignet med andre ejergrupper har advokaterne ret ens ejerinteresser. Den økonomiske litteratur⁷⁵ fremhæver derfor ofte at det er optimalt at advokater ejer advokatvirksomhederne fordi advokater ofte er en ejerkreds med meget sammenfaldende interesser, bl.a. fordi overskud ofte deles ligeligt mellem partnerne eller efter andre simple regler.

Endelig har advokater normalt *tilstrækkelig adgang til kapital og ledelsesmæssige kvalifikationer*. Advokatvirksomheder er ikke kapitaltunge virksomheder, så kapitalkravene er forholdsvist begrænsede⁷⁶. Mange advokater har ledelseserfaringer fra bestyrelsesarbejde i erhvervslivet, og disse erfaringer kan naturligvis også bruges i advokatvirksomhederne. En undersøgelse af bestyrelserne i de børsnoterede selskaber på Københavns Fondsbørs viser således at ca. 11 pct. af bestyrelsesmedlemmerne er advokater⁷⁷.

⁷³ Det Økonomiske Råd (1999) "Vismandsrapporten. Dansk økonomi 1999".

⁷⁴ Alchian, A. & H. Demsetz (1973), "The property rights paradigm". Journal of Economic History, vol. 33, no.1, pp. 16-27.

⁷⁵ Se f.eks. Hansmann (1996), The Ownership of Enterprises. Harvard University Press.

⁷⁶ Jf. Tabel 12 på side 33.

⁷⁷ Rose, C. (2004), "Bestyrelsessammensætning og finansiel performance i danske børsnoterede virksomheder", WP-2004-2, Institut for Finansiering, Handelshøjskolen i København.

Der er imidlertid ledelsesmæssige problemer i en del advokatvirksomheder, og 'dårlig ledelse' er en af de hyppige begrundelser for at advokater ønsker at forlade branchen⁷⁸. Og ledelsesområdet er formodentligt et af de områder hvor nye ejere vil presse på for at opnå forbedringer. Det er imidlertid ikke oplagt at en lempelse af ejerkravene vil føre til bedre ledelse i advokatvirksomhederne. For det første arbejder advokatbranchen selv på at forbedre ledelsen⁷⁹. For det andet forhindrer ejerskabskravene ikke advokatvirksomhederne i at ansætte ledere der ikke er advokater⁸⁰. Sådanne løsninger kan dog være mere attraktive hvis det er muligt at gøre ledelsen til medejere af advokatvirksomhederne selvom ledelsen ikke (kun) består af advokater.

Andre medarbejdere som ejere

En mulig lempelse af ejerkravene er at tillade andre medarbejdere i advokatvirksomheder at være medejere af advokatvirksomheder⁸¹. Det kunne være nærliggende at overveje at lade nøglemedarbejdere, f.eks. personalechefen, som ikke er advokater være medejere af advokatvirksomheder.

Der er principielt set de samme fordele og ulemper ved at lade andre medarbejdere eje advokatvirksomheder som ved at advokater ejer virksomhederne. Det bliver således lettere at motivere og fastholde andre medarbejdere, f.eks. direktører som ikke er advokater, hvis de er medejere af advokatvirksomheden. En udvidelse af ejerkredsen kan dog føre til konflikter mellem ejerne fordi ejerne får mere forskellige interesser i virksomheden. Der kan f.eks. opstå interessekonflikter mellem advokater og andre ejere (medarbejdere) om hvilke opgaver virksomheden skal satse på (spændende eller lønsomme opgaver) og konflikter om etiske og faglige forhold.

Forbrugerne vil næppe opleve nogen ændring hvis ejerskabskravene lempes så de advokatetiske regler også gælder for de medejere som ikke er advokater og hvis det sikres at advokaterne fortsat udgør majoriteten i ejerkredsen.

Andre rådgivere som ejere

Andre rådgivere som f.eks. revisorer, bedemænd eller banker kunne også have interesse i at eje advokatvirksomheder.

Tværdisciplinære virksomheder der både tilbyder advokatydelse og anden rådgivning kan imidlertid give problemer med at opretholde advokaternes tavshedspligt. Det er nemlig vanskeligt at kombinere advokatens tavshedspligt med de forpligtelser som andre rådgivere har i samme virksomhed. For eksempel har advokater og revisorer fundamentalt forskellige funktioner i samfundet. Revisoren er samfundets kontrollant og tillidsrepræsentant og har derfor indberetningspligt mens advokaten er virksomhedens eller individets fortrolige rådgiver og har derfor tavshedspligt. Tværdisciplinære virksomheder kan også give problemer med advokaternes uafhængighed. En klient kan måske ikke være sikker på at advokaten vil påpege fejl begået af en revisor der er ansat i samme virksomhed.

Der kan også opstå flere interne spændinger i ejerkredsen hvis virksomheden ejes af både advokater og andre rådgivere i stedet for kun at være ejet af advokater. Det vil skade virksomhedens økonomiske drift. Advokater og andre rådgivere kan have modsatrettede

⁷⁸ Jyske Bank (2005), "Brancheanalyse. Advokater og revisorer – tid til forandring".

⁷⁹ Advokatsamfundet's "Best Practise Guide".

⁸⁰ For eksempel er den administrerende direktør for Plesner, en af landets største advokatvirksomheder, ikke advokat.

⁸¹ I princippet kunne andre medarbejdere også eje hele advokatvirksomheden og ansætte advokaterne, men det virker ikke som et realistisk alternativ fordi advokaterne er den største medarbejdergruppe.

interesser i en række spørgsmål, f.eks. omkring overskudsdeling og omkring strategiske satsninger.

Der kan dog også være fordele ved tværdisciplinære virksomheder blandt andet fordi virksomheden kan tilbyde klienterne et bredere produkt⁸² så klienterne kun skal henvende sig et sted (one-stop-shopping). Tværdisciplinær rådgivning kan også føre til øget innovation. Der er imidlertid to forhold der tyder på at en lempelse af ejerskabsreglerne ikke vil øge omfanget af tværdisciplinær rådgivning betydeligt.

For det første er det allerede muligt for advokatvirksomheder at indgå samarbejdsaftaler med andre rådgivere, at dele kontorer og tilbyde fælles rådgivning. Rådgivningsvirksomheder behøver ikke have samme ejere for at samarbejde, og derfor er det begrænset hvor meget nyt et fælles ejerskab vil bidrage med.

For det andet er der tilsyneladende ikke en stor efterspørgsel efter tværfaglig rådgivning. Der er kun få faste samarbejdsaftaler mellem advokater og andre rådgivere i dag. Det tyder på at der ikke er stort behov for tværfaglig rådgivning. I Sverige har revisionsfirmaer forsøgt at drive advokatvirksomhed, men måtte erkende at efterspørgslen efter tværfaglig rådgivning var for lille til at kunne overvinde de styringsmæssige problemer som ejerskabsmodellen gav, jf. Boks 6.

Boks 6: Revisionsfirmaers erfaringer med at drive advokatvirksomhed i Sverige

I Sverige har to store revisionsfirmaer, KPMG og Ernst & Young, gjort sig erfaringer med at drive advokatvirksomhed. Revisionsfirmaerne etablerede således i 2000 og 2001 KPMG Legal og Ernst & Young Law med henholdsvis 15 og 60-70 advokater. Disse satsninger var dog ikke succesfulde og måtte lukke igen efter et par år.

Den tidligere chef for KPMG Legal, Lars Isacson, giver som forklaring at klienterne, især efter Enron skandalen, var meget skeptiske over for at revisionsfirmaer tilbød juridisk rådgivning. Interessen for multi-disciplinær-rådgivning var altså mindre end forventet. Samtidig var der store forskelle i virksomhedskulturen som gjorde det vanskeligt at drive advokatvirksomhed og revisorvirksomhed i samme selskab.

Kilde: Sveriges Advokatsamfund, Advokaten 2003 nr. 3., "Därför fungerade inte revisionsbolagens juristsatsningar."

Andre rådgivere kan imidlertid også have et andet motiv for at eje advokatvirksomheder som næppe vil gavne konkurrencen. Andre rådgivere kan være interesseret i at eje advokatvirksomheder for enten at sikre et kundegrundlag for deres egen rådgivning eller for at udnytte deres eget kundegrundlag til at skaffe kunder til egne advokater. Det kunne f.eks. være at en bank gerne vil eje en advokat kæde for at henvise bankens kunder til denne advokat kæde, og bedemænd kunne være interesseret i at henvise til egne advokater i arveretlige spørgsmål. Set ud fra forbrugernes synsvinkel vil der både være fordele og ulemper ved at andre rådgivere ejer og henviser til egne advokatvirksomheder. Fordelen er at forbrugerne ikke behøver lede efter en egnet advokat, men der er to væsentlige ulemper.

For det første kan ejerskabet betyde dårligere rådgivning fordi advokaten ikke er uafhængig af andre interesser. For eksempel er det ikke sikkert at en advokat vil påpege fejl som en bank har begået når han rådgiver en privatklient i en boligsag hvis pågældende bank ejer den advokatvirksomhed som advokaten arbejder for.

For det andet kan det føre til højere priser hvis andre rådgivere henviser til egne advokatvirksomheder. Især privatklienter har vanskeligt ved at vurdere advokatens kvaliteter og baserer derfor i høj grad deres valg på anbefalinger fra andre rådgivere. Dermed kan prisen

⁸² EU Kommissionen (2004), KOM(2004) 83, "Rapport om konkurrencen inden for de liberale erhverv".

få endnu mindre betydning for forbrugerne end den har i dag hvor forbrugerne selv skal finde en advokat.

I ejendomsmæglerbranchen er det meget udbredt at finansielle virksomheder (banker og realkreditinstitutter) ejer ejendomsmæglerkæder. Det er imidlertid ikke muligheden for tværdisciplinær rådgivning der er motivationen bag disse ejerforhold, for ejendomsformidlingen skal foregå i selvstændige selskaber med egne forretningssteder. Det vil sige at klienterne ikke møder tværdisciplinær rådgivning. Derfor er den primære motivation for de finansielle virksomheder for at eje ejendomsmæglerkæder formodentligt at ejerskabet sikrer de finansielle virksomheder et stort kundegrundlag så de kan tjene mere på salget af deres finansielle produkter, jf. Boks 7.

Boks 7: Ejerforhold i ejendomsmæglerbranchen

Over halvdelen af mæglerne tilhører i dag kæder som helt eller delvist ejes af finansielle virksomheder. Mæglere er forpligtet til at fremme salget af finansielle produkter fra ejerne. Desuden er de største kæder ejet af finansielle virksomheder, jf. Tabel 23

Tabel 23: Ejendomsmæglerkæder i samarbejde med finansielle virksomheder

	Andel i pct. 2004	Moderselskab og selskabsform
EDC	18	BRF, 50 % - Frivillig kæde
Nybolig	13	Nykredit Mægler A/S – Franchise
Home	12	Realkredit Danmark og Danske Bank – Franchise
Danbolig	9	Nordea Kredit – Franchise
Andre kæder m.m.	25	Samarbejdet mellem de enkelte mæglere er typisk løsere end i de fire store kæder. Den enkelte mægler kan have faste aftaler med flere finansielle virksomheder.
Uafhængige	23	
I alt	100	

Samarbejdsaftalerne med og ejerskabet af ejendomsmæglerkæder er en vigtig fødekanal for de finansielle virksomheder. De fleste forbrugere indhenter ikke finansieringstilbud fra andre end de virksomheder ejendomsmæglerne har samarbejde med.

Kilde: Konkurrencestyrelsen (2004), "Konkurrenceregørelsen 2004"; Konkurrencerådet (2003) Realkredit Danmark A/S' formidlingsaftaler med ejendomsmæglere.

Klienter som ejere

Klienter kan også have interesse i selv at eje advokatvirksomheder, dvs. ansætte advokater. Det har den fordel at klienterne er sikre på at advokaten kun varetager deres interesser. Det er imidlertid allerede muligt for klienter at ansætte advokater. I øjeblikket er der 593 virksomhedsadvokater, dvs. advokater ansat uden for advokatkontorer i for eksempel banker, interesseorganisationer, forsikringsselskaber, fagforeninger og private virksomheder som Maersk og Carlsberg. Det er derfor ikke nødvendigt at lempe ejerkravene for at give klienter mulighed for at ansætte advokater.

Investorer som ejere

En mulig lempelse af ejerskabsreglerne er at åbne for at eksterne investorer helt eller delvist kan eje advokatvirksomheder. Der er især to generelle fordele ved investoreje som gør at denne ejerform er den mest almindelige i store virksomheder (f.eks. børsnoterede selskaber).

Den største fordel ved investoreje er at det giver adgang til billig kapital. Advokatvirksomheder har imidlertid ikke et stort kapitalbehov, og der er ikke tale om langsigtede investeringer. Adgangen til billig kapital spiller derfor ikke nogen stor rolle i valget af ejerform i advokatbranchen.

En anden fordel ved investoreje er at virksomhedens værdi kan aflæses, når virksomheden aktier handles. Det giver ledelsen og ejerne et godt styringsredskab fordi det er let at måle

værdien af f.eks. branding og markedsføring. Denne fordel opstår imidlertid kun hvis virksomhedens aktier bliver handlet frit på markedet, men det vil næppe blive tilfældet for advokatvirksomheder. Advokatvirksomheder er nemlig sårbare over for interessekonflikter, og det vil være meget let for en stor virksomhed at sætte kritiske advokater ud af spillet hvis aktierne handles frit. Hvis der for eksempel er fem advokatvirksomheder der har den reelle spidskompetence i rådgivning om IT-kontrakter i Danmark, så vil Microsoft reelt kunne undgå kritiske advokater ved at købe fem procent af aktiekapitalen i disse fem advokatvirksomheder⁸³. Derfor vil det næppe være attraktivt for advokatvirksomheder at lade sig børsnotere fordi advokatvirksomheden ville miste kontrollen med hvilke interessekonflikter virksomheden kan komme til at stå i.

Den væsentligste ulempe ved investoreje er at adskillelsen af ejerskab og ledelse kan give motivations- og styringsproblemer. Det kan f.eks. blive vanskeligere at motivere og fastholde advokater. Og hvis investorer kun ejer en del af virksomheden mens resten ejes af advokater, vil der opstå spændinger i ejerkredsen. For eksempel vil investorerne ønske en høj forrentning af kapitalen mens advokaterne vil foretrække høje lønudbetalinger. Det vil derfor være en udfordring at få et sådant blandet ejerskab til at fungere.

Vi konkluderer derfor at investoreje næppe vil give væsentlige effektivitetsgevinster for advokatbranchen. Det skyldes at advokatvirksomheder ikke behøver et stort kapitalgrundlag og at de generelle fordele ved investorejede virksomheder ikke kan overføres til advokatbranchen fuldt ud. Til gengæld vil adskillelsen af ejerskab og ledelse give styringsproblemer i advokatvirksomhederne og gøre det vanskeligere at sikre advokaternes uafhængighed og opretholde advokaternes tavshedspligt.

⁸³ Kilde: Advokatrådet (2003). Notat om ejerskab af advokatvirksomheder og kuratorer.

Kapitel 4 Regulering af adfærd

I dette kapitel undersøger vi de konkurrencemæssige virkninger af reguleringen af advokaters adfærd, dvs. regler om hvordan advokatvirksomhed skal drives. Den nuværende regulering af advokaters adfærd bygger på to væsentlige principper: *pligtmæssigt medlemskab* af Advokatsamfundet og *delt regulering*. Det *pligtmæssige medlemskab* af Advokatsamfundet betyder at alle advokater har pligt til at være medlem af Advokatsamfundet som fastsætter regler for god advokatskik og fører tilsyn med at reglerne overholdes. Samtidig er advokaterne underlagt Advokatnævnets afgørelser. Princippet om *delt regulering* betyder at lovgivningen kun fastsætter de overordnede rammer for advokatbranchen mens Advokatsamfundet selv fastsætter retningslinjerne for god advokatskik.

En af fordele ved delt regulering er at man udnytter at branchen ofte har bedre information end offentlige myndigheder. Det giver ofte mere målrettet regulering som er lettere at håndhæve og efterleve. Desuden giver delt regulering ofte en bedre accept af reglerne i branchen fordi branchen selv har været inddraget i regulering. Ulempen ved delt regulering er at brancher kan bruge delt regulering til at skabe konkurrencebegrænsninger.

Vi konkluderer *for det første* at det er fordelagtigt med delt regulering i advokatbranchen frem for lovgivningsmæssig regulering af advokatadfærd. Den delte regulering udnytter at advokater er bedre end myndighederne til at vurdere kvaliteten af advokaters arbejde og at advokatbranchen har en stor interesse i at opretholde et godt renommé og derfor lægger stor vægt på at sikre god advokatskik. Vi konkluderer endvidere at de advokatetiske regler ikke bliver brugt til at begrænse konkurrencen. Denne konklusion bygger på tre observationer. For det første indeholder de advokatetiske regler hverken vejledende priser, begrænsninger i markedsføringen eller andre regler som begrænser konkurrencen. For det andet har advokaterne ikke flertallet i Advokatnævnet som fastsætter praksis for hvad god advokatskik er. For det tredje er de advokatetiske regler underlagt den almindelige konkurrenceret som forbyder brancheorganisationer at lave regler der begrænser konkurrencen.

Vi konkluderer *for det andet* at det pligtmæssige ejerskab er en forudsætning for at den delte regulering kan fortsætte. Det pligtmæssige medlemskab giver ikke nogen mærkbar begrænsning af konkurrencen fordi medlemskabet ikke indebærer konkurrencebegrænsninger og fordi medlemsgebyret er en beskedent udgift (7.000 kr.). En ophævelse af pligtmedlemskabet vil udhule det nuværende disciplinærsystem. Kvaliteten vil falde hvis advokater kan undrage sig disciplinærsystemet ved at melde sig ud af Advokatsamfundet. Derfor vil det nuværende disciplinærsystem formodentlig blive helt eller delvist afløst af et offentligt system. Men herved vil man miste de fordele der ligger i delt regulering. Desuden vil det blive mere uklart for forbrugerne hvad de kan forvente af en advokat og hvordan de skal klage.

4.1. Delt regulering

Regulering kan indeholde forskellige grader af offentlig involvering. I den ene ende af spektret kan det offentlige fastsætte regler gennem love og bekendtgørelser – og i den anden ende af spektret kan brancher selv fastsætte standarder uden offentlig involvering. Det kaldes selvregulering. Derudover findes der mellemløsninger som kaldes delt regulering eller quasi-regulering⁸⁴ hvor reguleringen opstår i et samspil mellem offentlige myndigheder og private organisationer m.v., men uden at reguleringen er en del af lovgivningen.

Reguleringen af advokatbranchen er en mellemting mellem lovgivning og selvregulering, dvs. delt regulering. Advokatsamfundets retningslinjer supplerer retsplejelovens regler om udøvelse af advokatvirksomhed, og retningslinjerne er godkendt af Justitsministeren.

Generelle fordele og ulemper ved delt regulering

Den danske regering har ligesom en række udenlandske regeringer vurderet fordele og ulemper ved forskellige retningslinjer⁸⁵. Regeringerne påpeger en række generelle fordele og ulemper som lovgivere skal være opmærksomme på når de vælger reguleringsform⁸⁶.

Den primære fordel ved delt regulering er at man udnytter den specialviden der er i branchen. Det giver mulighed for bedre regulering som gør at reglerne bliver billigere at håndhæve for brancheorganisationer og myndigheder og billige at efterleve for virksomhederne.

En anden fordel ved delt regulering er at branchen bliver involveret i reguleringsprocessen og derfor vil føle større ejerskab for reguleringen. Det betyder at der er større accept af reglerne i branchen og derfor bedre efterlevelse. Endelig er det lettere at ændre regler som blot skal godkendes af en brancheforening end at ændre lovgivning.

En tredje fordel er at delt regulering sikrer branchens uafhængighed i forhold til statsmagten fordi branchen ikke behøver at frygte at staten reagerer med stramninger hvis branchemedlemmer gør sig upopulære hos staten, f.eks. fordi en advokat fører en sag mod staten.

Den primære ulempe ved delt regulering er at nogle brancher kan bruge den delte regulering til at indføre konkurrencebegrænsende regler, f.eks. mindstepriser, restriktioner i markedsføring, høje adgangskrav, osv.

En anden ulempe ved delt regulering kan bestå i at der er mangelfuld håndhævelse hvis branchen er for eftergivende. Derfor er det nødvendigt med en stærk brancheorganisation for at sikre effektiv håndhævelse.

En tredje ulempe ved delt regulering kan bestå i at der kan opstå flere alternative regelsæt hvis en hel branche ikke kan blive enig om et fælles regelsæt⁸⁷. Derfor er delt regulering mest velegnet når branchen er homogen med ensrettede interesser og incitamenter.

De fordele og ulemper som regeringerne påpeger ved delt reguleringer er opsummeret i Tabel 24.

⁸⁴ Erhvervsministeriet (2000) "Kvalitet i reguleringen".

⁸⁵ Se f.eks. Erhvervsministeriet (2000) "Kvalitet i reguleringen"; Office of Regulation Review (1998), "A Guide to Regulation"; Victoria Department of Treasury and Finance (2005) "Victorian Guide to Regulation"; samt Cabinet Office (2003) "Better Policy making: A Guide to Regulatory Impact Assessment". Regulatory Impact Unit.

⁸⁶ De samme argumenter findes også i den økonomiske litteratur. Se f.eks. Stephen, F.H. & J.H. Love (1998), "Regulation of the legal profession", i: Bouckaert & De Geest (eds.): "Encyclopedis of Law and Economics".

⁸⁷ Til gengæld kan delt regulering betyde at forbrugernes valgfrihed reduceres hvis der kun er én standard i branchen.

Tabel 24: Fordele og ulemper ved delt regulering

Fordele	Ulemper
<ul style="list-style-type: none">• Udnytter branchens ekspertise.• Reglerne formuleres mere præcist og målrettes de specifikke forhold i branchen.• Lave administrationsomkostninger.• Branchens involvering vil ofte føre til større accept af reglerne i branchen.• Større fleksibilitet og hurtigere justering af regler.	<ul style="list-style-type: none">• Kan begrænse konkurrencen.• Mangelfuld håndhævelse.• Minimumsstandarder indskrænker forbrugernes valgmuligheder.• Uenighed kan føre til flere alternative regelsæt.
Særlig velegnet når	
<ul style="list-style-type: none">• Professionens uafhængighed er vigtig.• En ensartet branche med ensrettede interesser og incitamenter.• En stærk brancheorganisation med et bredt medlemsfundament.	

Kilde: Erhvervsministeriet (2000); Victoria Department of Treasury and Finance (2005); Cabinet Office (2003).

Advokatbranchen er velegnet til delt regulering

Advokatbranchen opfylder alle kriterier for at være en branche der egner sig til delt regulering.

For det første har advokater en *særlig ekspertise* fordi advokater har de bedste forudsætninger for at vurdere kvaliteten af andre advokaters arbejde og til at formulere de krav der skal stilles til kvaliteten af advokaters arbejde. De amerikanske konkurrencemyndigheder skriver således:

Professionals may be in the best position to determine what entry requirements are necessary to insure high quality and identify poor quality professionals within their ranks. They may be the only group that can adequately evaluate the skills and competence of professionals who provide complex services. A fellow lawyer, for example, may be the best person to determine if another lawyer is incompetent⁸⁸.

For det andet er advokatbranchen en forholdsvis *homogen branche* hvor medlemmerne har ens interesser. Det betyder at branchen har gode muligheder for at finde fælles regler. Samtidig er alle advokater medlem af Advokatsamfundet og dermed er der en stærk organisation til at varetage reguleringen. Vi behandler pligtmedlemskabet i afsnit 4.2.

For det tredje er der en *effektiv håndhævelse* af reglerne. Alle advokater er omfattet af reglerne om god advokatskik på grund af det pligtmæssige medlemskab. Og branchen har en stærk interesse i at opretholde et godt renommé ved at sikre at advokaterne lever op til god advokatskik. En advokat der ikke lever op til god advokatskik skader ikke blot sit eget renommé, men skader også hele advokatbranchens renommé. Advokatbranchen har derfor en klar interesse i at sikre at forbrugerne får god behandling af advokaterne.

Advokatnævnet har derfor stærke sanktionsmuligheder, herunder advarsler, påtaler, bøder og frakendelse af advokatbeskikkelse. Advokatnævnets praksis viser også at nævnet i høj grad bruger hårde sanktioner som bøder i disciplinærsager, jf. Tabel 25.

⁸⁸ Cox, C. & S. Foster (1990), The Costs and Benefits of Occupational Regulation. Federal Trade Commission.

Tabel 25: Advokatnævnets afgørelser i adfærdsklager, 2004

Afgørelse	Antal
Frifindelse el. afvisning	120
Advarsel	10
Irettesættelse	61
Bøde	154
Frakendelse	1
I alt	346

Kilde: Advokatnævnet, Årsberetning 2004.

Kendelser fra Advokatnævnet har stærk disciplinerende effekt på advokaterne fordi en af de vigtigste konkurrenceparametre for en advokat er hans renommé. Derfor har offentliggørelse af kendelser fra Advokatnævnet stor betydning for advokaten. Advokatrådet har foreslået at alle kendelser som pålægger en advokat en disciplinær sanktion offentliggøres på Advokatnævnets hjemmeside⁸⁹. Endelig er faglig stolthed vigtig for advokater, og derfor vil advokater gøre sig umage med at undgå kritik fra Advokatnævnet.

For det fjerde er advokatbranchen en branche hvor branchens *uafhængighed* er vigtig. Den delte regulering er en forudsætning for Advokatbranchens uafhængighed, som gør advokater i stand til at varetage klienternes interesse i sager mod staten uden at have interessekonflikter.

Alt i alt er der således en lang række forhold som taler for at der er klare fordele ved at benytte delt regulering til at regulere advokaters adfærd.

De advokatetiske regler bruges ikke til at begrænse konkurrencen

Den primære ulempe der kan være ved delt regulering er at branchen kan bruge reguleringen til at begrænse konkurrencen. Der er imidlertid tre årsager til at dette ikke er et reelt problem i forhold til de nuværende advokatetiske regler: de advokatetiske regler indeholder ikke konkurrencebegrænsninger, advokater har ikke flertal i Advokatnævnet som fastsætter praksis for god advokatskik, og de advokatetiske regler er underlagt den almindelige konkurrenceret.

En gennemgang af de advokatetiske regler viser at reglerne ikke indeholder nogen alvorlige konkurrencebegrænsninger. Den økonomiske litteratur⁹⁰ og EU-Kommissionen peger på fem reguleringer af liberale erhverv som er særligt konkurrencebegrænsende⁹¹. En gennemgang viser at Advokatsamfundets regler ikke indeholder nogen af disse fem reguleringer. Derimod indeholder den danske lovgivning (især retsplejeloven og vinkelskriverloven) nogle af disse konkurrencebegrænsende reguleringer⁹², jf. Tabel 26.

⁸⁹ Advokatnævnet skal dog have mulighed for at undlade at offentliggøre sager hvor der ikke har været tale om grove overtrædelser. Desuden skal overtrædelser om klientkontoregler og afgørelser i salærsager ikke offentliggøres.

⁹⁰ Se f.eks. Stephen, F.H. & J.H. Love (1998), "Regulation of the legal profession", i: Bouckaert & De Geest (eds.): "Encyclopedis of Law and Economics".

⁹¹ Kommissionen (2004). Reguleringerne kan dog godt være nødvendige for at reparere på markedsfejl, f.eks. pga. asymmetrisk information.

⁹² Vi har behandlet disse regler i Kapitel 3.

Tabel 26: Konkurrencebegrænsende regulering af den danske advokatbranche

Restriktion	Restriktioner i de advokatetiske regler	Lovgivning
Faste priser	Ingen	Ingen
Vejledende priser	Ingen	Ingen
Reklamerestriktioner	Følger markedsføringslovens regler	Generelle begrænsninger Markedsføringsloven Markedsføring af juridisk rådgivning Vinkelskriverloven
Adgangskrav og eksklusive rettigheder	Ingen	Krav om uddannelse og praktisk juridisk virksomhed Retsplejeloven § 119 Møderetsmonopol Retsplejeloven § 131-136
Regler for virksomhedsstrukturen og multidisciplinære aktiviteter	Ingen	Ejerskabskrav, § 124. Ingen begrænsninger i tværdisciplinært samarbejde, bortset fra ejerskabskravene

Kilde: Egen fremstilling på baggrund af Advokatsamfundet (2005), "Advokatetiske regler" og retsplejeloven.

Der er ingen regler om faste priser eller vejledende priser i de advokatetiske regler. De advokatetiske regler indeholder kun en bestemmelse omkring reklamer, nemlig at "Reklameringsreglerne i de advokatetiske regler følger således reglerne i markedsføringsloven. I Kapitel 3 behandlede vi adgangskravene for juridiske rådgivere som findes i lovgivningen, og der er ingen yderligere restriktioner i de advokatetiske regler.

De advokatetiske regler indeholder fire regler om advokaters salærer som begrænser advokaternes handlefrihed, men reglerne kan ikke siges at være konkurrencebegrænsende.

Den første salærregel er prisoplysningsreglen som kræver at advokater giver et overslag over salærets størrelse eller oplyse hvordan salæret bliver beregnet når de indgår en aftale med en klient. Oplysninger skal altid afgives skriftligt når der er tale om private klienter mens erhvervs-klienter kun skal have oplysningerne efter anmodning. Prisoplysningerne fremmer konkurrencen mellem advokater fordi forbrugerne får mulighed for at sammenligne tilbud fra forskellige advokater. Prisoplysningsreglen er altså ikke konkurrencebegrænsende.

Den anden salærregel er at advokater ikke må tage højere salær end hvad der anses for rimeligt⁹⁴. Kravet beskytter forbrugerne mod at advokater udnytter forbrugere med store juridiske problemer til at sikre sig urimeligt høje salærer. Kravet betyder således lavere priser for klienterne og er dermed ikke konkurrencebegrænsende⁹⁵.

Den tredje salærregel er at advokater ikke må indgå salæraftaler om at salæret udgør en procentdel af udbyttet i sagen. Kravet skal forhindre en sammenblanding af advokatens og

⁹³ Punkt 2.5.1. i Advokatrådets advokatetiske regler.

⁹⁴ Kravet fremgår af retsplejelovens § 126, stk. 2.

⁹⁵ Maksimumspriser kan give konkurrencemæssige problemer fordi maksimumspriser kan gøre det lettere for virksomhederne at samordne deres priser hvis alle virksomhederne tager maksimumspriserne. Denne bekymring er dog næppe relevant i dette tilfælde fordi det er yderst vanskeligt at udlede et generelt prisniveau ud fra advokatnævnets afgørelser i salærklager fordi salærberegningen afhænger af en række faktorer, herunder tidsforbrug, sagens betydning, resultatet i sagen, osv. Desuden kan virksomheder kun opretholde en samordnet praksis hvor de tager høje priser hvis det er muligt at afsløre og straffe de virksomheder der ikke følger normen. Denne mulighed findes imidlertid ikke i advokatbranchen fordi det ikke er muligt at kontrollere om advokater tager for lave priser.

klientens økonomiske interesser så advokaten kan få en egen interesse i en sag som overskygger klientens interesse. Salæret må dog godt afhænge af sagens udfald, og advokater må godt tilbyde 'no cure, no pay'. Kravet reducerer advokaternes mulighed for at konkurrere på forskellige salærmodeller, men begrænser ikke muligheden for at konkurrere på prisen. Derfor har kravet næppe nogen konkurrencebegrænsende virkning.

Den fjerde salærregel er at advokater ikke må tage henvisningshonorar når de henviser klienter til en anden advokat. Dette krav skal forebygge interessekonflikter, og kravet har næppe nogen prisvirkning.

De advokatetiske regler indeholder altså hverken nogle af de restriktioner som Kommissionen finder særligt konkurrencebegrænsende eller andre konkurrencebegrænsninger. Årsagen er at Advokatrådet ved de seneste revisioner af de advokatetiske regler har fjernet de regler som kan begrænse konkurrencen. De advokatetiske regler fra 1987 og fra 1993 indeholdte således nogle konkurrencebegrænsende bestemmelser som er fjernet i de gældende regler, jf. Tabel 27.

Tabel 27: Konkurrencebegrænsninger der er fjernet i nugældende advokatetiske regler

Restriktion	Advokatetiske regler 1987	Advokatetiske regler 1993
Faste priser	Ingen	Ingen
Vejledende priser	Vejledende salærtakster, forbud mod "at skaffe sig forretning på illoyal måde, f.eks. ved at underbyde kolleger".	Vejledende salærtakster
Reklamerestriktioner	Restriktioner i reklamers indhold og reklameringsform.	Restriktioner i reklamers indhold
Adgangskrav og eksklusive rettigheder	Forbud mod at "deltage i nogen juridisk forretnings udførelse på en vinkelskrivers kontor".	Ingen
Regler for virksomhedsstrukturen og multidisciplinære aktiviteter	Forbud mod at bistå vinkelskrivere.	Ingen
Andet	Forbud mod at henvende sig til andre advokaters klienter.	En advokat måtte kun overtage en sag fra en anden advokat hvis han havde sikret sig at den tidligere advokats salær var betalt.

Kilde: Egen fremstilling på baggrund af Advokatrådet (1987 og 1993), Advokatetiske regler.

Den anden årsag til at de advokatetiske regler ikke kan bruges til at begrænse konkurrencen mellem advokater er at Advokatsamfundets regler er omfattet af de almindelige konkurrenceregler, herunder artikel 81 om horisontale aftaler i EF-traktaten. Artikel 81 forbyder konkurrencebegrænsende aftaler mellem virksomheder og vedtagelser i sammenslutninger af virksomheder⁹⁶. EF-Domstolen har i Wouters-dommen fastslået at det nederlandske advokatsamfund er omfattet af Artikel 81 i EU-traktaten. Det betyder at Advokatsamfundets regler skal overholde de samme konkurrenceregler som alle andre brancher skal overholde, jf. Boks 8.

⁹⁶ Ifølge stk. 3 gælder forbudet mod konkurrencebegrænsende aftaler dog ikke hvis virksomhederne kan dokumentere at aftalerne giver effektiviseringsgevinster som kommer til forbrugerne til gode. Det er dog en forudsætning at gevinsterne ikke kan opnås med mindre konkurrencebegrænsende midler og at aftalerne ikke eliminerer konkurrencen.

Boks 8: Wouters-dommen

Den hollandske advokat Wouters anlagde sag mod det hollandske advokatsamfund som ikke ville tillade at Wouters som advokat var partner i revisionsfirmaet Arthur Andersen pga. mulige interessekonflikter. EF-Domstolen frifandt det hollandske advokatsamfund fordi ejerskabskravene er nødvendige for at opretholde advokatbranchens uafhængighed. Men EF-Domstolen fastslog at Advokatsamfundet er omfattet af Artikel 81:

"Bestemmelser om samarbejder mellem advokater og udøvere af andre liberale erhverv, der er udstedt af et organ som det nederlandske advokatsamfund, skal anses for at være en vedtagelse inden for en sammenslutning af virksomheder som omhandlet i EF-traktatens artikel 81, stk. 1, EF."

Kilde: EF-Domstolens dom 19. februar 2002 i sag C-309/99: Wouters m.fl. mod det hollandske advokatsamfund.

Den tredje årsag til at de advokatetiske regler ikke kan bruges til at begrænse konkurrencen er at det er Advokatnævnet og ikke Advokatrådet der gennem sine afgørelser fastsætter normerne for god advokatskik. Det er Advokatsamfundets bestyrelse, Advokatrådet, der vedtager de advokatetiske regler, men disse regler er kun vejledende for Advokatnævnet. Advokaterne har halvdelen af pladserne i Advokatnævnet, men formanden der ved stemmelighed har den udslagsgivende stemme er højesteretsdommer. Dvs. at advokaterne ikke har flertal i Advokatnævnet, så advokaterne kan ikke bruge Advokatnævnet til at håndhæve konkurrencebegrænsende regler⁹⁷.

Boks 9: Advokatnævnets sammensætning

Advokatnævnet har 18 medlemmer. 3 medlemmer er dommere fra henholdsvis Højesteret, landsret og byret. Dommerne udpeges af Højesterets præsident. 6 medlemmer er offentlighedsrepræsentanter der ikke må være advokater. Disse medlemmer udpeges af Justitsministeren. Endelig er 9 medlemmer advokater, der vælges af Advokatsamfundets medlemmer.

Kilde: www.advokatnaevnet.dk.

Advokatnævnets praksis viser at nævnet ikke altid håndhæver de advokatetiske regler. En konkret sag om et firmanavn viser at Advokatnævnet kun håndhæver advokatetiske regler hvis der er forbrugerinteresser på spil⁹⁸, jf. Boks 10.

Boks 10: Advokatnævnets afgørelse i sagen mod "Fredericia advokaterne"

I 2000 skiftede et advokatkontor i Fredericia navn til "Fredericia advokaterne". Det fik stort alle andre advokater i Fredericia til at rejse en sag mod "Fredericia advokaterne" fordi de mente at navnet var i strid med god advokatskik, hvor der i punkt 2.5.2. står at "*Advokatvirksomheders firmanavn skal være egnet til entydigt og konkret at identificere den pågældende advokatvirksomhed.*"

Advokatnævnet afviste imidlertid klagen med den begrundelse at "*spørgsmålet om advokatfirmaers navne bør afgøres af domstolene ud fra de gældende regler om markedsføring og konkurrence*". Med andre ord, Advokatnævnet ville ikke håndhæve regler i de advokatetiske regler som ikke handler om advokaters behandling af klienter, men som kun handler om illoyal opførsel mellem advokater.

Kilde: Advokatnævnet, den 22. marts 2002.

⁹⁷ Advokatrådet har for nyligt foreslået at Advokatnævnet udvides med tre medlemmer så der er lige mange advokater og offentlighedsrepræsentanter. Kilde: Advokatsamfundet, Advokaternes tilsyns- og disciplinærsystem, Juli 2005.

⁹⁸ I nedenstående sag vurderede Advokatnævnet at spørgsmål om firmanavn ikke vedrørte forbrugerbeskyttelse. Et modsat argument er dog at reglerne om firmanavne netop skal sikre at forbrugerne ved hvilken advokat de benytter så det er lettere for forbrugerne at klage over en konkret advokat.

4.2. Pligtmæssigt medlemskab

Alle advokater skal ifølge retsplejeloven være medlem af Advokatsamfundet. Pligtmedlemskabet betyder at alle advokater automatisk er underlagt Advokatsamfundets kontrol, tilsyn og det disciplinære system under Advokatnævnet.

Vi konkluderer for det første at der ikke er noget konkurrenceøkonomisk argument for at ophæve pligtmedlemskabet fordi det ikke er konkurrencebegrænsende. Vi har ovenfor konkluderet at Advokatsamfundets regulering af medlemmernes adfærd ikke er konkurrencebegrænsende, og pligtmedlemskabet forøger ikke adgangsbarriererne til branchen. Betingelserne for at få advokatbeskikkelse vil være de samme uanset om der er pligtmedlemskab eller ej, dvs. samme uddannelseskraft. Og kontingentet på 7.000 kr. pr. år er ikke nogen væsentlig adgangsbarriere. Desuden vil kontingentet blive afløst af en udgift til finansiering af et offentligt disciplinært system.

Vi konkluderer for det andet at en ophævelse af pligtmedlemskabet kan føre til dalende kvalitet i advokatbranchen. Uden pligtmedlemskab vil Advokatsamfundets muligheder for at sikre høj kvalitet i advokatydelserne udvandes fordi advokater kan undgå sanktioner ved at melde sig ud. Desuden vil det nuværende disciplinært system blive helt eller delvist afløst af et offentligt disciplinært system, så der er mulighed for at klage over alle advokater uanset om de er medlem af Advokatsamfundet eller ej. Indførelsen af et offentligt disciplinært system vil betyde at advokaterne mister deres uafhængighed af staten. Desuden vil det give uklarhed for forbrugerne hvis et offentligt disciplinært system skal fungere parallelt med Advokatsamfundets disciplinært system.

Pligtmedlemskabet er ikke konkurrencebegrænsende

Vi har ovenfor vist at de regler som begrænser konkurrencen i advokatbranchen findes i lovgivningen og ikke i Advokatsamfundets regler. De lovgivningsmæssige krav vil være de samme uanset om en advokat er medlem af Advokatsamfundet eller ej. Det vil sige at der gælder samme uddannelseskraft, ejerskabskrav, markedsføringsregler osv. En ophævelse af pligtmedlemskabet vil ikke fjerne de konkurrencebegrænsninger der ligger i lovgivningen men vil blot betyde at advokater ikke skal leve op til Advokatsamfundets advokatetiske regler. Men de advokatetiske regler er som beskrevet ovenfor ikke konkurrencebegrænsende. En ophævelse af pligtmedlemskabet vil altså ikke fjerne konkurrencebegrænsende regler.

En ophævelse af pligtmedlemskabet vil heller ikke reducere de økonomiske adgangsbarrierer for nye advokater væsentligt. Ved at melde sig ud af Advokatsamfundet kan en advokat spare 7.000 kr. I gennemsnit svarer det til 0,4 pct. af omsætningen. Kontingentet er derfor så beskedent at det ikke udgør nogen reel adgangsbarriere. Desuden vil en ophævelse af pligtmedlemskabet formodentlig betyde at advokaterne skal finansiere et offentligt klagesystem hvilket vil neutralisere en stor del af kontingentbesparelsen.

Der vil derfor ikke ske væsentlige ændringer i adgangskrav og handlefrihed for den enkelte advokat hvis pligtmedlemskabet ophæves. Advokaterne vil stå over for de samme adgangskrav uanset om der er pligtmedlemskab eller ej, og der vil også være krav til 'god advokatskik' osv., jf. Tabel 28.

Tabel 28: Krav til advokater med og uden pligtmedlemskab.

	Med pligtmedlemskab	Uden medlemskab
Adgangskrav	Uddannelseskrav, ejerskabskrav	Uddannelseskrav, ejerskabskrav
Adfærdskrav, 'god advokatskik'	Advokatsamfundets etiske regler	Offentlige regler for god advokatskik
Tilsyn	Advokatrådet	Offentlig myndighed
Disciplinærsystem	Advokatankenævn	Offentlig klageinstans
Økonomi	Kontingent, 7.000 kr.	Finansiering af offentligt disciplinærsystem

Kilde: Copenhagen Economics.

Advokater vil formodentlig skulle leve op til nogle krav om 'god advokatskik' hvis pligtmedlemskabet blev ophævet, jf. § 126 i retsplejeloven. Der kan dog være forskelle i de krav som Advokatsamfundet stiller til god advokatskik og de krav som en offentlig myndighed vil stille. Det må imidlertid forventes at advokater har de bedste forudsætninger for at formulere de advokatetiske retningslinjer og at det derfor er fordelagtigt at lade advokatbranchen formulere indholdet af god advokatskik. Med andre ord: en ophævelse af pligtmedlemskabet vil formodentlig føre til mere besværlige regler for god advokatskik, og det vil være en ulempe for både advokater og klienter.

Det nuværende disciplinærsystem kan ikke fungere uden pligtmedlemskab

Pligtmedlemskabet er en forudsætning for at den delte regulering kan fortsætte og for at Advokatsamfundet kan føre et effektivt tilsyn med advokaterne. En ophævelse af pligtmedlemskabet vil udhule det nuværende disciplinærsystem. Derfor vil det nuværende disciplinærsystem formodentlig blive helt eller delvist afløst af et offentligt klagesystem. Valget står altså reelt mellem at bevare pligtmedlemskabet eller at indføre et offentligt klagesystem.

I dag fører Advokatrådet tilsyn med advokater og rejser evt. sager ved Advokatnævnet. Denne opgave kan Advokatrådet næppe varetage hvis der ikke er pligtmedlemskab. Et effektivt tilsyn kræver at Advokatrådet ikke behøver at frygte at kritik vil føre til medlemsflugt. Tilsynet må derfor formodentligt overlades til en offentlig myndighed hvis pligtmedlemskabet ophæves. Men en offentlig myndighed har ikke samme indsigt i branchen som Advokatrådet og er derfor mindre egnet til at føre tilsyn. På samme måde vil disciplinærsystemet blive udvandet hvis advokater kan undgå sanktioner fra Advokatnævnet ved at melde sig ud af Advokatsamfundet når der er risiko for at der bliver rejst sag imod dem.

Hvis pligtmedlemskabet ophæves, vil det være nødvendigt at indføre et offentligt disciplinærsystem som omfatter alle advokater, både medlemmer af Advokatsamfundet og ikke-medlemmer. Det skyldes at Advokatnævnet er en del af Advokatsamfundet og ikke vil have nogen beføjelser over for ikke-medlemmer. Advokaternes uafhængighed af staten vil blive svækket i et offentligt disciplinærsystem, og de øvrige fordele ved delt regulering vil også forsvinde.

I Norge er der ikke er pligtmedlemskab af Advokatsamfundet, men 90-95 pct. af advokaterne er medlemmer af Advokatsamfundet. Klagesystemet er imidlertid meget kompliceret fordi det skal tage hensyn til de advokater som ikke er medlemmer af Advokatsamfundet. Det betyder at der er to klagesystemer: et offentligt klagesystem og Advokatsamfundets klagesystem. Derfor er denne situation med forskellige typer advokater (medlemmer og ikke-medlemmer) næppe fordelagtigt for forbrugerne.

Vores konklusion er derfor at pligtmedlemskabet bør bevares. En ophævelse vil ikke forbedre konkurrencen, men vil medføre en række ulemper. Et udvalg under Beskæftigelsesministeriet

som har gennemgået en række eksklusivbestemmelser nåede frem til samme konklusion. Udvalget anbefaler altså at pligtmedlemskabet bevares, jf. Boks 11.

Boks 11: Konklusioner fra Regeringens udvalg om eksklusivbestemmelser.

I 2001 nedsatte Regeringen et udvalg under Beskæftigelsesministeriet som skulle undersøge krav om medlemskab af bestemte foreninger som forudsætning for at kunne få arbejde eller udøve et bestemt erhverv. Udvalget skulle vurdere om der behov for helt eller delvist at opretholde sådanne krav om medlemskab af bestemte foreninger.

Udvalget anbefaler at Advokatsamfundets pligtmedlemskab opretholdes. Udvalget lægger vægt på følgende forhold:

- ordningen har i det væsentlige eksisteret uændret siden vedtagelsen af den første retsplejelov i 1916, og de hensyn der i sin tid begrundede indførelsen af ordningen er efter udvalgets opfattelse fortsat relevante og afgørende.
- advokater har en særlig funktion i samfundet som forudsætter uafhængighed af statsmagten.
- den eksisterende ordning sikrer advokaternes uafhængighed af statsmagten og tilgodeser samtidigt det offentliges interesse i at der udøves en effektiv kontrol med advokaters optræden og behandling af konkrete sager.
- det pligtmæssige medlemskab indebærer at den enkelte advokat automatisk bliver underkastet Advokatrådets tilsyn og kontrol og Advokatnævnets disciplinære beføjelser.
- at Advokatrådet kan udøve sin tilsyns- og disciplinærmyndighed uden frygt for medlemsflugt.
- det pligtmæssige medlemskab indebærer, at Advokatrådet, hvad enten det handler udadtil eller indadtil, kan gøre det med den autoritet der følger af, at Advokatrådet repræsenterer hele advokatstanden.

Kilde: Beskæftigelsesministeriet (2002) Udvalget om eksklusivbestemmelser. Betænkning nr. 1419. Beskæftigelsesministeriet juni 2002.

Bilag: Koncentrationsindeks for advokatbranchen

Vi har beregnet det såkaldte Herfindahl-Hirschmann-indeks (HHI) for at måle koncentrationsgraden i advokatbranchen. HHI beregnes som summen af de kvadrerede markedsandele for alle virksomheder. Resultaterne viser at koncentrationsgraden er lav i advokatbranchen, jf. Tabel 29.

Tabel 29: HHI-indeks

	Alle virksomheder	Virksomheder med mindst 10 ansatte	Koncentration
I alt	51	110	Lav
Erhvervsklienter	173	269	Lav
Erhvervsrådgivning	471	644	Lav
Inkasso	104	206	Lav
Virksomhedsrådgivning	293	478	Lav
Konkurs	252	375	Lav
Patenter og ophavsret	2.202	2.646	Høj
Teknologi	1.162	1.708	Moderat
Arbejdsret	571	629	Lav
Miljø	763	1.120	Lav/moderat
Privatklienter	19	67	Lav
Privat rådgivning	37	120	Lav
Straffesager	63	216	Lav
Notartjenester	386	1.581	Lav/moderat
Fast ejendom	56	170	Lav
Blandet	59	150	Lav
Civile retssager	129	353	Lav
Øvrige serviceydelser	637	1.125	Lav/moderat
Anden juridisk rådgivning og information	141	384	Lav
Administration	89	276	Lav
Revision, bogføring og skat	920	1.317	Lav/moderat

Kilde: Copenhagen Economics baseret på data fra Danmarks Statistik.

Litteratur

- Advokatnævnet (2002), "Advokatnævnets afgørelse i sagen mod 'Fredericia advokaterne'", 22. marts 2002.
- Advokatrådet (2003), "Notat om ejerskab af advokatvirksomheder og kuratorer".
- Advokatrådet (2005), "Advokatetiske regler".
- Advokatsamfundet "Best Practise Guide".
- Advokatsamfundet (2004), "Redegørelse om sager om omkostningsgodtgørelse i 2004".
- Advokatsamfundet (2004), "Revision af de vejledende takster". 30. juni 2004.
- Advokatsamfundet (2005), "Advokatvirksomhederne i tal. Brancheanalyse". Maj 2005.
- Advokatsamfundet (2005), "Gode råd til nye selvstændige advokater". Maj 2005.
- Advokatsamfundet (2004), "Redegørelse om sager om omkostningsgodtgørelse i 2004"
- Advokatsamfundet (2005), "Advokaternes tilsyns- og disciplinærsystem", Juli 2005.
- Advokatsamfundets medlemsdatabase.
- Akerlof, G. (1970), "The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism". Quarterly Journal of Economics. 84,3, 488-500. MIT Press.
- Alchian, A & H. Demsetz (1973), "The property rights paradigm". The Journal of Economic History, vol. 33, no.1, 16-27.
- Alchian, A. (1967), "Pricing and society". Westminster: The Institute of Economic Affairs, occasional paper, no. 17, sept. 67.
- Bech-Bruun Dragsted (2005), "Beretning 2004".
- Berlingske Nyhedsmagasin (2005), "Revisorer til eksamen i forandring", artikel bragt i Berlingske Nyhedsmagasin, no. 2, 28.1.2005, s. 32, samt det bagvedliggende datamateriale downloadet fra www.bny.dk.
- Beskæftigelsesministeriet (2002), "Udvalget om eksklusivbestemmelse". Betænkning nr. 1419. Beskæftigelsesministeriet juni 2002.
- Bryde Andersen, M. (2003), "Advokatens kasketter – hvilke beholder han og hvem tager resten". Optrøkt i Juristen, nr. 6, 2003.
- Cabinet Office (2003), "Better Policy making: A Guide to Regulatory Impact Assessment". Regulatory Impact Unit.

- Coase, R.H. (1960), "The problem of social costs". Reprinted from The Journal of Law and Economics, oct. 1960, 1-44. In "The Firm, the Market and the Law". University of Chicago Press.
- Copenhagen Economics (2005), "Economic Assessment of the Barriers to the Internal market for Services". Rapport udarbejdet for EU-Kommissionen, DG Enterprise. Januar 2005.
- Cox, C. & S. Foster (1990), "The Costs and Benefits of Occupational Regulation", Federal Trade Commission.
- Danmark Statistik (2001), "Generel firmastatistik 2001". Danmark Statistiks publikationer.
- Danmark Statistik (2001), "Tilgang af nye virksomheder 2001". Danmark Statistiks publikationer.
- Danmarks Statistik (2005), Undersøgelse gennemført for Advokatsamfundet i foråret 2005.
- Danmarks Statistik (2005), "Nyt fra Danmarks Statistik", Nr. 239, 31. maj 2005.
- Demsetz, H. (1988), "Toward a theory of property rights". Reprinted from The American Economic Review, vol. 57, no. 2, 347-359. In Ownership, Control and the Firm, Basil Blackwell, Oxford.
- Det Økonomiske Råd (1999), "Vismandsrapporten. Dansk økonomi 1999 forår 1999".
- DJØF (2003), "Vandring fra advokatbranchen til offentlig ansættelse".
- Domstolsstyrelsen, Danmarks domstoles virksomhedsregnskaber hhv. årsrapporter, 2000-2004.
- EF-Domstolens dom 19. februar 2002 i sag C-309/99: Wouters m.fl. mod det hollandske advokatsamfund.
- Erhvervsministeriet (2000), "Kvalitet i reguleringen".
- Erhvervsministeriet (2001), "Brug af alternative reguleringsinstrumenter".
- EU-Kommissionen (2004), "Rapport om konkurrencen inden for de liberale erhverv."
- EU-Kommissionen (2005), "Liberale erhverv - mulighed for flere reformer. Opfølgning på rapporten om konkurrence i de liberale erhverv". KOM(2005) 405.
- Europa-Parlamentet (2003), "Parlamentets beslutning om markedsforordninger og konkurrenceregler for liberale erhverv". 16.12.2003.
- European Legal 500, http://www.legal500.com/lfe/frames/euro_fr.htm.
- Finanstilsynet, Efteruddannelse www.ftnet.dk/sw9315.asp.
- FN (1990), "Basic principles on the role of lawyers." Adopted by the Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, Cuba, 27 August to 7 September 1990.
- Foreningen af Rådgivende Ingeniører(2004), "Årsberetning fra bestyrelsen 2004".
- Foreningen af Statsautoriserede Revisorer (2005), Årsberetning fra bestyrelsen 2005.
- Greens online, <http://www.greens.dk/>.
- Hansmann, H. (1996), "The Ownership of Enterprises", Harvard University Press.
- Hansmann, H. (1990), "When does worker Ownership work? ESOPs, Law Firms, Codetermination and Economic Democracy", The Yale Law Journal, vol. 99, no. 8, june 1990.
- Holmström, B. (1979), "Moral hazard and observability", Bell Journal of Economics 10(1).

- IHS (2003), "Economic impact of regulation in the field of liberal professions in different member states. Regulation of Professional Services". Final Report. Study for the European Commission, DG Competition. January 2003.
- Interview med Christian Lundblad, direktør for Ret og Råd, den 7. juli. 2005.
- Jyske Bank (2005), "Brancheanalyse. Advokater og revisorer – tid til forandring".
- Konkurrencerådet (2003), "Realkredit Danmark A/S' formidlingsaftaler med ejendomsmæglere". Rådsmødet 29.01.2003.
- Konkurrencestyrelsen (1999), "Undersøgelse af ejendomsmæglerbranchens salærer og rabatter".
- Konkurrencestyrelsen (2001), "Konkurrenceredegørelsen 2001".
- Konkurrencestyrelsen (2004), "Konkurrenceredegørelsen 2004".
- Konkurrencestyrelsen (2005), "Konkurrenceredegørelsen 2005".
- Københavns Universitet (2005), "Betænkning om jurauddannelserne". Juridisk fakultet, Københavns universitet.
- Landskatteretten (2005), "Årsrapport 2004".
- Merrill, T. & H. Smith (2001), "What happened to property in law and economics?". The Yale Law Journal, vol. 111, no. 2, 357-398.
- NOU (2002), "Rett til rett". Justis- og Politidepartementet. JD-NOU 2002-18.
- Office of Regulation Review (1998), "A Guide to Regulation".
- Patent og varemærkestyrelsen (2000), "Vidensregnskab 2000".
- Polinsky, A.M. and D.L. Rubinfeld (2001), "Aligning the Interests of Lawyers and Clients", The Berkeley Law and Economics Working Papers. Vol. 2001, issue 2. Fall 2001.
- Regeringen (2003), "Regeringens moderniseringsudvalg. Rapport fra Udvalget vedr. kommunale råd og nævn mv." udgivet 28.05.2003.
- Robinhus (2001), "Den konkurrencebegrænsende virkning af Lov om omsætning af fast ejendom § 8, stk. 4."
- Rose, C. (2004), "Bestyrelsessammensætning og finansiell performance i danske børsnoterede virksomheder", WP-2004-2, Institut for finansiering, Handelshøjskolen i København.
- Shavell, S. (1997), "The fundamental divergence between the private and the social motive to use the legal system", Journal of Legal Studies, vol. XXVI. June 1997.
- Skatteministeriet (2004), "Klage- og retssagsstatistik pr. 31.12.2002". Januar 2004.
- Skatteministeriet (2005), "Redegørelse om sager om omkostningsgodtgørelse i 2004", maj 2005.
- Stephen, F.H. & J.H. Love (1998), "Regulation of the legal profession", i: Bouckaert & De Geest (eds.): "Encyclopedia of Law and Economics", 1998.
- Sveriges Advokatsamfund (2003), Advokaten 2003 nr. 3., "Därför fungerade inte revisionsbolagens juristsatsningar."
- Undervisningsministeriets uddannelsesstatistik, baseret på institutionernes opgørelser til Danmarks Statistik.
http://www.uddannelsesstatistik.dk/pls/www_ndb/ndb?z_action=tabel&z_rapportid=77279002.
- Victoria Department of Treasury and Finance (2005), "Victorian Guide to Regulation".

Ziirsen (2003), "Privatkundeundersøgelse, del 1. Borgernes behov for og anvendelse af juridisk rådgivning".

Ziirsen (2003), "Privatkundeundersøgelse, del 2. Med udarbejdelse af konkrete løsningsforslag med udgangspunkt i privatkundeundersøgelsen".

Benyttet lovgivning

"Bekendtgørelse af lov om omsætning af fast ejendom". LBK nr. 691 af 02/07/2003.

Regeringen (2004), "Forslag til Lov om juridisk rådgivning". Fremlagt 17.12.2004.

Regeringen (2004), "Forslag til Lov om ændring af retsplejeloven og lov om retsafgifter". Fremsat 31.2.2004; samt bemærkninger til dette.

Regeringen (2005), "Bedre og billigere bolighandel". Lovforslag nr. L 156 fremsat den 13. april 2005.

"Lov om statsautoriserede og registrerede revisorer". Lov nr. 302 af 30/04/2003.

"Bekendtgørelse af skattestyrelsesloven". LBK nr 868 af 12/08/2004.

"Bekendtgørelse af lov om rettens pleje". LBK nr. 961 af 21/09/2004.