



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 26

(2000-2001)

Om lov om endringer i inkassoloven

*Tilråding fra Justis- og politidepartementet av 8. desember
2000, godkjent i statsråd samme dag.*

Særskilt vedlegg: NOU 1999: 31 Oppkjøp og inndrivning av fordringer m.v. (Utredning nr. 5 fra Banklovkommisjonen)

1 Hovedinnholdet i proposisjonen

Justisdepartementet legger i denne proposisjonen frem forslag med utgangspunkt i det vedtak Stortinget traff 15. juni 1999 i samband med vedtakelsen av finansavtaleloven (lov 25. juni 1999 nr. 46, jf. Ot. prp. nr. 41 (1998-99) og Innst. O. nr. 84 (1998-99)). På bakgrunn av Stortingets vedtak ble Banklovkommisjonen bedt om å avgi en tilleggsutredning, kommisjonens utredning nr. 5, NOU 1999: 31 Oppkjøp og inndrivning av fordringer m.v. Departementet foreslår på denne bakgrunn flere endringer i inkassoloven for å motvirke uheldige inkassoforhold og dermed bedre skyldnerens situasjon. For det første foreslår departementet å innføre krav til bevilling for virksomheter som driver oppkjøp og inndrivning av forfalte pengekrav. Videre foreslås å innføre inkassobevilling for foretak i stedet for personlig inkassobevilling for rett til å drive inkassovirksomhet. Justisdepartementet foreslår å utrede andre tiltak for å bedre skyldnerens rettsstilling i gjeldsforhold: klagenemnd for inkassosaker, reduksjon av inkassosalær som en kreditor kan kreve dekket av skyldneren og opplysningsplikt om vilkår for å søke om gjeldsordning. Hver for seg og samlet vil disse forslagene følge opp Stortingets ønske om å forhindre bruk av hardhendte innkrevingsmetoder i gjeldsforhold. På den annen side foreslår Justisdepartementet ikke å følge opp Banklovkommisjonens forslag om forkjøpsrett ved overdragelse av lånefordringer og om fortjenestebegrensninger ved inndrivning av oppkjøpte fordringer og fremmedinkasso, som ble satt frem med utgangspunkt i Stortingets vedtak.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

2.1 Stortingets behandling av finansavtaleloven

Foranledningen til Banklovkommisjonens utredning var Stortingets behandling av finansavtaleloven i vårsesjonen 1999, der Stortinget 15. juni 1999 vedtok å anmode Regjeringen om å «komme raskt tilbake til Stortinget med forslag som åpner for at låntakeren får forkjøpsrett når fordringen overdras». Det var særlig to hensyn som ble fremhevet i debatten forut for vedtaket. For det første ble det sagt at det var lite rimelig at skyldneren skulle ha plikt til å innfri sin lånegjeld fullt ut der kreditor hadde kjøpt fordringen for bare en brøkdel av lånesummen. Ved å innføre en forkjøpsrett mente Stortinget at man ville oppnå en viss gjeldssanerende effekt. For det annet fremhevet Stortinget at låntakere ikke burde behøve å forholde seg til en annen kreditor enn den han eller hun opprinnelig tok opp lånet hos. Det ble særlig anført at det var en fare for at fordringer ble kjøpt opp av aktører som benytter svært harde eller regelrett kriminelle inndrivingsmetoder (torpedoer). For en nærmere redegjørelse om debatten i tilknytning til vedtaket vises til NOU 1999: 31 s. 14 til 21.

2.2 Banklovkommisjonens mandat og sammensetning

Banklovkommisjonen ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 6. april 1990. Før NOU 1999: 31 har kommisjonen avgitt følgende fire utredninger:

- NOU 1994: 19 Finansavtaler og finansoppdrag (avgitt 15. desember 1994).
- NOU 1995: 25 Sikringsordninger og offentlig administrasjon m.v. av finansinstitusjoner (avgitt 28. november 1995).
- NOU 1996: 24 Betalingssystemer m.v. (avgitt 11. november 1996).
- NOU 1998: 14 Finansforetak m.v. (avgitt 18. august 1998).

Ved brev 22. juni 1999 ba Justisdepartementet *kommisjonen* foreta en nærmere vurdering av spørsmål knyttet til oppkjøp av fordringer. Brevet ble sendt i forståelse med Finansdepartementet og lyder i sin helhet:

«Stortinget fattet 15 juni 1999 følgende vedtak:

«Stortinget ber Regjeringen komme raskt tilbake til Stortinget med forslag som åpner for at låntakeren får forkjøpsrett når fordringen overdras.»

Begrunnelsen for vedtaket fremgår av flertallsmerknadene i Innst O nr 84 (1998-99) s 18-19. Som bakgrunn for vedtaket viser vi også til drøftelsen av spørsmål knyttet til overdragelse av fordringer i Ot prp nr 41 (1998-99) s 60-62 og til Justisdepartementets brev 31.5.1999 til Justiskomiteen, Stortinget (vedlagt).

Banklovkommisjonen har i flere sammenhenger behandlet spørsmål knyttet til oppkjøp av fordringer, se senest kommisjonens merknader i NOU 1998: 14 s 145. Spørsmålene har også tilknytning til Banklovkommisjonen pågående arbeid med regler for finansforetaks virksomhet.

På denne bakgrunn ber vi om at Banklovkommisjonen foretar en nærmere vurdering av spørsmål knyttet til oppkjøp av fordringer. Her-

under bes kommisjonen utarbeide forslag til formulering av en lovbestemmelse som omtalt i Stortingets vedtak.

Av hensynet til Stortingets pålegg ber vi om at Banklovkommisjonens vurdering foreligger senest 1 november 1999.»

Justisdepartementet ga senere en begrenset fristforlengelse.

Da kommisjonen avga sin utredning NOU 1999: 31, hadde den følgende 23 medlemmer:

- Professor dr. juris Erling Selvig, leder (Universitetet i Oslo)
- Direktør Bernt Nyhagen, nestleder (Norges Bank)
- Forbrukerombud Torfinn Bjarkøy (Forbrukerombudet)
- Avdelingsdirektør Olav Breck (Sparebankforeningen i Norge)
- Avdelingsleder Ottar Dalsøren (Finansforbundet)
- Spesialrådgiver Kjersti Elvestad (Kredittilsynet)
- Konserndirektør Grete Faremo (Storebrand ASA)
- Stedfortredende direktør Asbjørn Fidjestøl (Norges Bank)
- Tekstilkjøpmann Ragnhild Fusdahl (Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon)
- Økonomisk rådgiver Eystein Gjelsvik (Landsorganisasjonen i Norge)
- Advokat Arnhild Dordi Gjønnnes (Næringslivets Hovedorganisasjon)
- Ekspedisjonssjef Jan A. Halvorsen (Arbeids- og administrasjonsdepartementet)
- Viseadministrerende direktør Tor Kobberstad (Den norske Bankforening)
- Advokat Øivind Fegth Knutsen (Advokatfirmaet Fegth Knutsen, Finne & Co. DA)
- Avdelingsdirektør Øystein Løining (Finansdepartementet)
- Direktør Per Melsom, Oslo
- Direksjonssekretær Sigrid Melsom (Postbanken AS)
- Administrerende direktør Frank Myhre (Finansieringsselskapenes Forening)
- Førstebyfogd Eva Nygaard Ottesen (Oslo Byskriverembete)
- Avdelingsdirektør Erling G. Rikheim (Finansdepartementet)
- Direktør Rolf A. Skomsvold (Sparebankenes Kredittselskap A/S)
- Direktør Per Anders Stalheim (Forbrukerrådet)
- Direktør Olav Vannebo (Norges Forsikringsforbund).

Banklovkommisjonen legger som anmodet om frem forslag om en forkjøpsrettsbestemmelse i finansavtaleloven. Videre foreslås det endringer i inkassoloven. Banklovkommisjonen foreslår at det skal kreves bevilling for å drive oppkjøp og inndrivning av fordringer, og at bevillingssystemet endres fra personlig inkassobevilling til foretaksbevilling. Kommisjonen foreslår videre at det innføres begrensninger i vederlaget inkassoforetaket kan beregne ved fremmedinkasso og begrensninger i hvilken fortjeneste erververen kan få ved oppkjøpte fordringer.

Det kan også nevnes at stortingsrepresentant Odd Einar Dørum 8. juni 2000 fremmet forslag dokument 8: 76. Forslaget lød:

«Vedtak til lov om endring i lov 13. mai 1988 nr. 36 om inkassovirksomhet og annen inndrivning av forfalte pengekrav (inkassoloven):

I
I lov 13. mai 1988 nr. 36 om inkassovirksomhet og annen inndrivning av forfalte pengekrav (inkassoloven) gjøres følgende endring:

§ 2 første ledd skal lyde:

Med inkassovirksomhet menes ervervsmessig eller stadig inndrivning av forfalte pengekrav for andre, samt oppkjøp og inndrivning av forfalte pengekrav for egen regning.

II

Denne lov trer i kraft straks.»

Forslaget ble oversendt fra Justiskomiteen til justisministeren 19. juni 2000. Justisministeren sendte 26. juli 2000 Justiskomiteen følgende svar:

«Det vises til dokument nr. 8: 76, forslag fra stortingsrepresentant Odd Einar Dørum om endring av inkassoloven slik at den også omfatter oppkjøp og inndrivning av fordringer.

Forslaget utgjør ett av flere forslag til endring av inkassoloven i Banklovkommisjonens utredning NOU 1999: 31 Oppkjøp og inndrivning av fordringer m.v. Denne utredningen ble avgitt til Justisdepartementet 18. november 1999 og sendt på høring med frist til å uttale seg 15. mars 2000. Høringen har vist at denne saken er komplisert og sammensatt, og saken har mange ulike hensyn som må tas i betraktning når lovforslagene skal utformes. Jeg vil i løpet av høsten fremme proposisjon til Odelstinget der forslagene i utredningen behandles. Jeg vil i denne proposisjonen blant annet foreslå at forslaget som stortingsrepresentant Dørum viser til, følges opp. Dette forslaget innebærer at oppkjøp og inndrivning av forfalte pengekrav omfattes av begrepet «inkassovirksomhet» i inkassoloven. Dette medfører blant annet at foretak som driver oppkjøp og inndrivning av fordringer, må ha bevilling. Hensynet med et bevillingssystem er at det skal være mulig å kontrollere hvem som driver oppkjøp og inndrivning av fordringer. En vil på denne måten kunne forhindre at useriøse foretak og virksomheter får slik bevilling. En vil også kunne oppnå at de foretak som får bevilling til å drive oppkjøp og inndrivning av fordringer, anses for egnet til å drive virksomhet som er i samsvar med inkassolovens krav om god inkassoskikk, jf. inkassoloven § 8.

Forslaget bør imidlertid etter mitt syn nyanseres noe. For det første er det ikke gitt at et foretak som har fått inkassobevilling, også skal ha adgang til å drive oppkjøp og inndrivning av fordringer. Det kan derfor bli spørsmål om å innføre et to-sporet system med hensyn til å gi bevilling for henholdsvis inkassovirksomhet og oppkjøp og inndrivning av fordringer. I den sammenheng må det vurderes å utforme kriterier for å gi bevilling til å drive oppkjøp og inndrivning av fordringer. Videre må i utgangspunkt inkassolovens bestemmelser gjelde for virksomhet som driver oppkjøp og inndrivning av fordringer, men det er ikke gitt at alle reglene i inkassoloven skal anvendes. For eksempel kan det synes uhensiktsmessig å kreve at et foretak som driver oppkjøp og inndrivning av fordringer skal stille sikkerhet etter inkassoloven § 23.

Dette er spørsmål jeg vil komme nærmere tilbake til i proposisjonen til Odelstinget. I denne proposisjonen vil jeg også ta sikte på å fremme andre forslag knyttet til endringer i inkassolovens bestemmelser som kan bidra til å kontrollere at inkassovirksomhet utøves forsvarlig og innenfor inkassolovens rammer.»

2.3 Høringen

Justisdepartementet sendte 15. desember 1999 NOU 1999: 31 på høring. I høringsbrevet ba departementet om høringsinstansenes syn på Banklovkom-

misjonens forslag. Departementet reiste videre spørsmål om hvilken betydning eventuelle fortjenestebegrensingsregler eller forkjøpsrett skal ha ved virksomhetsoverdragelse, og hvilken virkning det vil kunne ha at fordringer selges sammen med andre aktiva.

Høringsbrevet ble sendt til følgende institusjoner og organisasjoner med høringsfrist 15. mars 2000:

- Departementene
- Brønnøysundregistrene
- Datatilsynet
- Folketrygdfondet
- Forbrukerombudet
- Forbrukerrådet
- Forbrukertvistutvalget
- Husbanken
- Konkurransetilsynet
- Kredittilsynet
- Likestillingsombudet
- Norges Bank
- Norges Kommunalbank
- Postbanken
- Regjeringsadvokaten
- Riksrevisjonen
- Skattedirektoratet
- Statens nærings- og distriktsutviklingsfond
- Statens Fiskarbank
- Statens Innkrevingsentral
- Statens Landbruksbank
- Statens lånekasse for utdanning
- Stortingets ombudsmann for forvaltningen
- Toll- og avgiftsdirektoratet
- Verdipapirsentralen
- ØKOKRIM
- Akademikernes Fellesorganisasjon
- Aksje- og obligasjonsfondenes Forening
- Aksjesparerforeningen i Norge
- Arbeidsgiverforeningen for Skip og Offshorefartøyer
- Bankklagenemnda
- Creditreform Norge A/S
- David Forsikring
- De selvstendige kommunale pensjonskassers forening
- Debitorforeningen
- Den Norske Advokatforening
- Den norske Aktuarforening
- Den norske Bankforening (Bankforeningen)
- Den norske Dommerforening
- Den norske revisorforening
- Det juridiske fakultet, Universitetet i Bergen
- Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo
- Finansieringsselskapenes Forening
- Finansforbundet
- Forbrukernes Forsikringskontor
- Foreningen av hovedrepresentanter for utenlandske forsikringsselskaper

- Forsikringsfunksjonærenes Landsforbund
- Gjeldsofferaksjonen
- Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon
- Handelsbanken Liv
- Handelshøyskolen BI
- Institutt for rettsvitenskap, Universitetet i Tromsø
- Inkasso Partner A/S
- Juridisk rådgivning for kvinner
- Jusformidlingen i Bergen
- Juss-Buss
- Juss Hjelpa i Nord-Norge
- Kommunenes Sentralforbund
- Kontoret for fri rettshjelp
- Kreditorforeningen i Oslo
- Kredittforetakenes Forening
- Kredittilsynet
- Landsorganisasjonen i Norge
- Maskinentreprenørenes Forbund
- Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening
- Norges Bilbransjeforbund
- Norges Bondelag
- Norges Eiendomsmeglerforbund
- Norges Fiskarlag
- Norges Fondsmeglerforbund
- Norges Forsikringsforbund (Forsikringsforbundet)
- Norges Handelshøyskole
- Norges Huseierforbund
- Norges Juristforbund
- Norges Kemner- og Kommunekassererforbund
- Norges Kooperative Landsforening
- Norges Kreditorforbund
- Norges Lastebileierforbund
- Norges Rederiforbund
- Norsk Bonde- og Småbrukarlag
- Norsk Oppgjørssentral
- Norske Assurandørers Forbund
- Norske Boligbyggelags Landsforbund
- Norske Finansanalytikerens Forening
- Norske Forsikringsmeglerens Forening
- Norske Inkassobyråers Forening
- Norske Kredittopplysningsbyråers Forening
- Norske Pensjonskassers Forening
- Norske Siviløkonomers forening
- Norske Skatterevisorers Landsforening
- Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
- Oslo Børs
- Rettspolitisk forening
- Sjøassurandørenes Centralforening
- Skattefogdenes Landsforening
- Sparebankforeningen i Norge (Sparebankforeningen)
- Verdipapirfondenes forening
- Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund

Følgende instanser har avgitt høringsuttalelse:

- Arbeids- og administrasjonsdepartementet
- Barne- og familiedepartementet
- Finansdepartementet
- Fiskeridepartementet
- Kommunal- og regionaldepartementet
- Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet
- Landbruksdepartementet
- Nærings- og handelsdepartementet
- Olje- og energidepartementet
- Sosial- og helsedepartementet
- Utenriksdepartementet
- A/L Norsk Boligbyggelags Landsforbund
- Brønnøysundregistrene
- Datatilsynet
- Den Norske Advokatforening
- Den norske Revisorforening
- Finansforbundet
- Finansieringsselskapenes Forening
- Forbrukerombudet
- Forbrukerrådet
- Forbrukersamvirket
- Forsikringsklagekontoret
- Gjeldsoffer-Alliansen
- Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon
- Husbanken
- Konkurransetilsynet
- Kredittilsynet
- Juridisk rådgivning for kvinner
- Juss-Buss
- Landsorganisasjonen i Norge
- Likestillingsombudet
- Maskinentreprenørenes Forbund
- Norges Bank
- Norsk Bonde- og Småbrukarlag
- Norsk Oppgjørssentral ASA
- Norske Inkassobyråers Forening
- Riksrevisjonen
- Skattedirektoratet
- Statens Innkrevingsssentral
- Statens nærings- og distriktsutviklingsfond
- Sysselemanden på Svalbard
- Tilsynsrådet for advokatvirksomhet
- Toll- og avgiftsdirektoratet
- Finansnæringens Hovedorganisasjon og Sparebankforeningen avga en felles høringsuttalelse.

Av høringsinstansene har Fiskeridepartementet, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Landbruksdepartementet, Olje- og energidepartementet, Sosial- og helsedepartementet, Utenriksdepartementet, Den Norske Advokatforening, Juridisk rådgivning for kvinner, Datatilsynet, Likestillingsombudet, Riksrevisjonen, Skattedirekto-

ratet, Husbanken, Brønnøysundregistrene, A/L Norsk Boligbyggelags Landsforbund, Den norske Revisorforening, Forsikringsklagekontoret, Norges Bank, Norsk Bonde- og Småbrukarlag, Norsk Oppgjørssentral ASA og *Forbrukersamvirket* ingen merknader til forslaget.

3 Forkjøpsrett

3.1 Retten til å overdra fordringer etter gjeldende rett

Spørsmålet om å innføre en eventuell forkjøpsrett ved overdragelse av lånefordringer må ses på bakgrunn av de regler som regulerer overdragelse av fordringer. Det er videre nyttig med en kort oversikt over regler som for øvrig regulerer debtors forpliktelse.

Etter gjeldende rett er den klare hovedregelen at fordringer fritt kan overdras. Dette følger av et ulovfestet obligasjonsrettslig prinsipp. Adgangen til fri overdragelse kan likevel være avskåret eller innskrenket ved lov eller avtale.

Et eksempel på et lovbestemt unntak er lov 14. august 1918 nr. 4 om rettergangsordningens ikrafttreden § 12, som bl. a. forbyr overdragelse av ikke forfalt lønn.

Hvorvidt kreditors rett til å overdra fordringen er avskåret ved avtale - typisk den avtale som ligger til grunn for fordringen, beror på en nærmere tolking av avtalen. Det vil i denne sammenheng ha betydning hvor tydelig en eventuell forutsetning om en bestemt kreditor fremkommer i avtalen. I noen forhold vil kreditors alminnelige rett til å overdra en fordring ha et forsterket grunnlag gjennom de dokumenter som er anvendt i avtaleforholdet. Dersom det utstedes et omsetningsgjeldsbrev for fordringen, ligger det i sakens natur at gjeldsbrevet skal kunne overdras. Bruk av et slikt gjeldsbrev vil ha såkalte negotiabilitetsvirkninger; dette innebærer at erververen av gjeldsbrevet vil kunne få større rett overfor debitor enn avhenderen selv hadde.

Etter lov 25. juni 1999 nr. 46 om finansavtaler og finansoppdrag (finansavtaleloven) § 45 første ledd kan lånefordringer overdras til finansinstitusjoner og lignende institusjoner. Fordringen kan også overdras til andre enn finansinstitusjoner og lignende institusjoner dersom låntakeren samtykker i overdragelsen. Bakgrunnen for finansavtalelovens regel er kundens forventning om å forholde seg til en institusjon av samme art gjennom hele låneforholdet. Gjennom lovens krav om samtykke gis forbrukeren adgang til å hindre enhver overdragelse av lånefordringen til andre enn finansinstitusjoner og lignende.

Dersom lånefordringen overdras, vil de samme regler for låneavtalen gjelde i forholdet mellom låntakeren og den nye kreditor som i det opprinnelige kontraktsforholdet, jf. finansavtaleloven § 45 annet ledd første punktum.

Etter finansavtaleloven § 45 annet ledd annet punktum skal låntakeren varsles om overdragelsen. Låntakeren har til enhver tid anledning til å innfri lånet før forfallstid (førtidig), jf. loven §§ 53 og 54. Ifølge lovens § 53 annet ledd tredje punktum kan institusjonen ikke kreve gebyr når låntakeren er forbruker.

Finansavtaleloven har i § 55 annet ledd et straffesanksjonert forbud mot bruk av visse dokumenter i forbrukerforhold. Dette er dokumenter med såkalte negotiabilitetsvirkninger, jf. foran. Hensikten er å sikre at låntakeren skal ha sine innsigelser mot den opprinnelige kreditor i behold.

Av annet regelverk av betydning for låntakerens forpliktelse kan nevnes lov om renter ved forsinket betaling, foreldelsesloven, tvangsfullbyrdelsesloven, gjeldsordningsloven, dekningsloven og konkursloven. Dette regelverket er imidlertid i utgangspunktet generelt, og omfatter således forskjellige typer fordringer; ikke bare lånefordringer.

3.2 Utenlandsk rett

Banklovkommisjonen har undersøkt rettstilstanden vedrørende overdragelse av fordringer og forkjøpsrett i en rekke land, jf. NOU 1999: 31 s. 28. Det fremgår at det i alle de der nevnte land er adgang til å overdra fordringer. Det kreves ikke samtykke fra skyldneren. Ingen av landene har regler om forkjøpsrett for skyldneren ved overdragelse.

3.3 Banklovkommisjonens utredning

Banklovkommisjonen har i samsvar med Stortingets vedtak og kommisjonens mandat utredet og drøftet et forslag om forkjøpsrett ved overdragelse av lånefordringer. Kommisjonen har utformet et slikt utkast til ny § 45 a i finansavtaleloven:

§ 45a Forkjøpsrett ved overdragelse

(1) Ved overdragelse av forfalt fordring i henhold til avtale om lån til forbruker, har låntakeren forkjøpsrett etter reglene i paragrafen her. Er overdragelsen gjennomført, kan forkjøpsretten nyttes overfor erververen.

(2) Gjør låntakeren forkjøpsrett gjeldende for en fordring som er avhendet som del av en portefølje, skal prisen beregnes på grunnlag av fordringens pålydende ved overdragelsen multiplisert med det dobbelte av den prosent vederlaget for hele porteføljen utgjør i forhold til samlet pålydende av alle fordringene som inngår i porteføljen. Gjelder overdragelsen bare en enkelt fordring, skal prisen utgjøre det dobbelte av den pris erververen skal betale.

(3) Den pris låntakeren skal betale etter reglene i annet ledd, kan settes ned for så vidt den innebærer at erververen av fordringen vil oppnå en fortjeneste som er urimelig stor i forhold til kostnadene ved inndrivningen, det vederlag som er betalt, og den risiko som ervervet medfører for erververen.

(4) Underretning om overdragelse etter § 45 annet ledd skal opplyse om forkjøpsretten og den pris som må betales for å nytte retten, samt fristen for å gjøre forkjøpsretten gjeldende og betale prisen. Fristen kan ikke settes kortere enn to måneder fra den dag låntakeren mottok underretningen.

(5) Bestemmelsene i første til fjerde ledd gjelder tilsvarende ved overdragelse av fordring på person i henhold til avtale om kausjon uten hensyn til om låntakeren er forbruker eller ikke.

(6) Paragrafen her gjelder ikke ved overdragelse av fordring til annet foretak i samme konsern som ikke foretar inndrivning av pengekrav i henhold til bevilling til å drive inkassovirksomhet. Tilsvarende gjelder ved overdragelse til annen finansinstitusjon i henhold til samarbeidsavtale godkjent av departementet.

Banklovkommisjonen legger imidlertid an en bredere synsvinkel i forhold til de problemstillinger Stortinget tok opp, og foreslår i den sammenheng også

endringer i inkassoloven. Det fremgår av utredningen at det har vært delte meninger i kommisjonen om behovet for en bestemmelse i finansavtaleloven om forkjøpsrett. Kommisjonen mener samlet at det er behov for andre lovtiltak for å løse de problemer som var fremme i samband med Stortingets vedtak, og at en forkjøpsrett ikke vil være tilstrekkelig til å ivareta de hensyn som etter kommisjonens syn ligger under stortingsvedtaket.

I kapittel 3 i utredningen tolker Banklovkommisjonen sitt oppdrag. Kommisjonen legger til grunn at rammen for utredningsoppdraget må fastlegges i lys av de rettspolitiske overveielser og prioriteringer som kom frem i Innst. O. nr. 84 (1998-99), og uttaler følgende om dette på s. 30 i utredningen:

«Kommisjonen har festet seg ved at Justiskomiteén behandler spørsmålene knyttet til overdragelse av fordringer i forlengelsen av finansavtaleloven § 45 som setter forbud mot overdragelse uten samtykke av lån til andre enn finansinstitusjoner, og at komitéens flertall gir klart uttrykk for at det «ønsker i tillegg å beskytte låntakeren ytterligere» i overdragelsestilfelle. Det fremgår videre at det er de tilfelle hvor overdragelse av fordringer fører til at selve *inndrivingsfunksjonen løsrives fra det opprinnelige låne- og kundeforhold*, komitéflertallet har for øye. Flertallsuttalelsen viser at det særlig er tiltak for å motvirke virkningene av dette for låntakerne i tilfelle av *betalingsvansker* fra deres side, som det vil være behov for å få gjennomført. Den typiske situasjon hvor slike virkninger kan melde seg, vil være overdragelse av porteføljer av *fordringer som har vært misligholdt over lengere tid som følge av debitorenes betalingsvansker* og som derfor blir *omsatt til underkurs*.»

I utredningen s. 31-33 uttaler Banklovkommisjonen bl. a. følgende om ulike overdragelsessituasjoner og forholdet til Stortingets vurderinger:

«Overdragelse av fordringer på låntakere inngår som del av finansinstitusjoners virksomhet. Dette gjelder også overdragelse av fordringsporteføljer. Vanligvis vil dette skje som ledd i porteføljetilpasninger og utnyttelse av forretningsmuligheter. I hovedsak vil det dreie seg om fordringer på debitorer som fortsatt vil betjene sine forpliktelser med renter og avdrag på vanlig måte slik at overdragelsen skjer til priser lik eller nær pålydende hensett til utviklingen på rentemarkedet. Fra senere år foreligger eksempler på at til dels betydelige pantelånsporteføljer er overdratt på denne måten. Det er også denne type overdragelsessituasjoner en har for øye i den nå pågående diskusjonen om såkalt *verdipapirisering* hvor en portefølje overdras til et særskilt opprettet selskap som finansierer kjøpet ved utstedelse av obligasjoner. *Banklovkommisjonen* vil i en senere utredning komme tilbake til en vurdering av om det i norsk rett bør åpnes adgang til å gjennomføre slike transaksjoner og om særlig sikre obligasjoner. *Kommisjonen* viser videre til at det i Ot prp nr 41 (1998-99) forutsettes at regelen i finansavtaleloven § 45 som krever samtykke fra låntaker for å overdra fordring mot forbruker til andre enn finansinstitusjoner, kan bli gjenstand for endring dersom dette gjøres.

Finansavtaleloven § 45, sett i sammenheng med låntakerens rett til førtidig tilbakebetaling i loven § 53, må antas å gi låntakere praktisk sett tilfredsstillende beskyttelse i tilfelle av slike «ordinære» personskifter på långiversiden. *Banklovkommisjonen* legger til grunn at Innst. O. nr. 84 (1998-99) ikke inneholder synspunkter som avviker fra dette. Virkningen av slike overdragelser vil i tilfelle bare være at låntakerne fortsetter å betjene sine lån på vanlig måte, med mindre de skulle ønske å skaffe seg nytt lån til innløsning av det som er overdratt.

*Kommisjon*er viser videre til at det også vil finne sted overføring av vanlige lån i ulike situasjoner av selskapsendringer og andre strukturendringer i finansnæringen, for eksempel ved fusjon, fisjon m.v. Slike transaksjoner vil ikke i seg selv påvirke låntakernes rettsstilling idet kundeforholdet normalt blir overtatt av den fusjonerte eller utfisjonerte finansinstitusjonen. Det samme vil for så vidt være tilfelle i forbindelse med offentlig administrasjon eller avvikling av finansinstitusjoner. Også i slike tilfelle vil overdragelse skje til annen finansinstitusjon og den vil, etter som det dreier seg om overdragelse av en vesentlig del av den tidligere institusjonens virksomhet, være betinget av særskilt samtykke etter finansinstitusjonslovgivningen.

De former for overføring av fordringsporteføljer som er nevnt ovenfor, må prinsipielt holdes adskilt fra de overdragelsessituasjoner som har stått sentralt under Stortingets behandling av finansavtaleloven. Stortingets vurdering av problemer knyttet til porteføljeoverdragelser gjelder i hovedsak låneforhold hvor debitor allerede har misligholdt sin plikt til å svare avtalte renter og avdrag, og hvor *finansinstitusjonen har, eller har fått, adgang til å erklære hele låneforholdet forfalt*, jf. finansavtaleloven § 52 og panteloven § 1-9 om vesentlig mislighold av låneavtaler. Dette benevnes i det følgende som forfalte lån.

Bakgrunnen for at et låneforhold utvikler seg på irregulær måte slik at finansinstitusjonen etter reglene om vesentlig kontraktsbrudd erklærer lånet forfalt i sin helhet, eller får rett til å gjøre det, vil normalt være en alvorlig svekkelse av debitors betalingsevne generelt sett. Det vil da foreligge en situasjon hvor pantesikkerhet og andre sikkerhetsretter kan realiseres og hvor finansinstitusjonen deretter vil søke å inn-drive restgjelden på vanlig måte. Etter gjeldende regler må det i så fall også foretas tapsavsetninger på udekket del av lånet. Det forekommer at større institusjoner i slike tilfelle overfører låneforholdet til egne avdelinger eller datterforetak i samme konsern som er tillagt de særlige oppgaver som knytter seg til håndtering av fordringer som har vært forfalt i lengere tid. *Kommisjonen* legger til grunn at slike *konserninterne* overføringer ikke representerer noen egentlig overdragelse med brudd i kundeforholdet som resultat.

*Kommisjon*er viser til at de porteføljeoverdragelser som sto sentralt under stortingsbehandlingen av finansavtaleloven, i hovedsak gjelder:

1. overdragelse av fordringsmasser til en prosent som ligger betydelig - til dels ganske vesentlig - under pålydende, og
2. omfatter tilfelle hvor overdragelsen skjer til en tredjemann som er uavhengig i forhold til finansinstitusjonen.

Slike fordringsmasser vil normalt bestå av forfalte lån som har vært misligholdt i lengere tid, og som stort sett består av restgjeld fra låneengasjementer hvor sikkerheter allerede er realiserte og hvor annen vanlig inndrivelse fra institusjonens side har vist seg å være forgjeves. Det er grunn til å understreke at selve tidsforløpet - sammen med debitorenes plikt til å svare 12 prosent forsinkelsesrenter etter forsinkelsesrenteloven - vil innebære at en betydelig del av restkravene i en slik portefølje vil bestå av påløpte rentekrav, ganske enkelt fordi en har å gjøre med debitorer med varig svekket betalingsevne. Det vil således i adskillig utstrekning dreie seg om debitorer som befinner seg innenfor eller i hvert fall nær området for gjeldsordningsloven.

Erfaringer fra bankkrisen har vist at fordringsporteføljer av denne type vanskelig lar seg selge til priser som svarer til mer enn en mindre brøkdel av pålydende. Når slike porteføljer likevel blir solgt av en finansinstitusjon, skyldes nok dette både at institusjonen vil søke å tilgo-

degjøre seg den restverdi som måtte ligge i porteføljen, selv om denne relativt sett er beskjeden, og at institusjonen dermed også unngår kostnadene ved fortsatt administrasjon av porteføljen. For erververen av en slik portefølje vil investeringen innebære et vesentlig element av spekulasjon som kan vise seg å gi betydelig gevinst, for eksempel ved vesentlig konjunkturforbedring slik som i årene etter 1993. De avtaler som er benyttet ved slike porteføljeoverdragelser, inneholder imidlertid vanligvis ikke mekanismer som medfører at noen del av slike gevinster tilbakeføres til den opprinnelige långiver. På det tidspunkt inndrivelse av restgjelden kan vise seg å være mulig, vil derfor interessekonflikten mellom innkreveren og debitorerne bli klart avdekket.

Etter *Banklovkommisjonens* oppfatning aktualiserer derfor denne type overdragelse av porteføljer av forfalte lån to noe forskjellige spørsmålsgrupper. Den ene gruppen gjelder låntakernes stilling i forhold til finansinstitusjonen på tiden for overdragelsen. Den annen gruppe, som sett fra debitorenes side kanskje er vel så viktig, gjelder deres rettsstilling i forhold til erververen og innkreveren av restgjelden på tidspunktet for inndrivningen. Til den sistnevnte gruppe hører blant annet regler for selve inndrivingsvirksomheten og spørsmål om omfanget av en debtors ansvar overfor erververen av porteføljen.»

Banklovkommisjonen omtaler på s. 33 og 34 i utredningen forholdet mellom overdragelse og inkassovirksomhet:

«At innkreveren selv har en markert egeninteresse i at inndrivingsforsøkene gir resultater, er imidlertid også *et karakteristisk trekk ved ulike tjenester som regelmessig tilbys av foretak som i våre dager driver inkassovirksomhet.* Det vil være tilfellet når inkassoforetaket tilbyr sine tjenester på provisjonsbasert «no cure no pay» basis slik at rett til vederlag bare oppstår når oppdraget blir utført, samtidig som vederlagets størrelse ved avtale er fastsatt til en bestemt prosent eller andel av det beløp som inndrives. Det forekommer også ulike kombinasjoner hvor fast godtgjørelse og resultatavhengig provisjon inngår. Slike inkassooppdrag har reelt meget til felles med overdragelse av en fastsatt del av den fordring det gjelder, uten hensyn til om en bedømmer forholdet sett fra finansinstitusjonens eller debtors ståsted. Hvis man for eksempel tenker seg et inkassooppdrag basert på rett for inkassoforetaket til 50 prosent av det beløp som inndrives av restgjelden, vil de reelle virkninger for partene være lite forskjellig fra virkningene av en betinget overdragelse av halvparten av kravet mot debitor. Den prosentvise andel som skal tilfalle inkassoforetaket vil bero på hva som er bestemt i inkassooppdraget, men det vil selvsagt være slik at denne andel i praksis øker med risikoen for at inkassooppdraget ikke lar seg gjennomføre, dvs. med risikoen for svikt i debtors betalingssevne.

Dersom slike inkassooppdrag benyttes i forhold til restgjeld i låneforhold som har vært forfalt og misligholdt gjennom lengere tid, må man derfor regne med at den andel av inndrevet beløp som skal tilfalle inkassoforetaket blir satt høyt. I så fall vil de økonomiske realiteter for partene stort sett ligge på samme nivå som ved overdragelse av porteføljer av forfalte lån.

Dette betyr, slik *Banklovkommisjonens* er det, for det første, at de problemer som oppstår i forholdet mellom debitor og innkreveren av restgjelden (inkassoforetaket), i hovedsak vil være av samme karakter som ved slik porteføljeoverdragelse som er omtalt foran i kapittel 3.2. For det annet betyr det at rettsregler som oppstilles til vern for låntakere, *lett vil kunne omgås dersom de for sterkt knyttes opp til begrepet overdragelse i rettslig forstand.* I så fall vil partene ved utformingen av et

inkassooppdrag kunne oppnå i alt vesentlig de realiteter som rettsreglene for porteføljeoverdragelser tar sikte på å forhindre.

Et alternativ til overdragelse av porteføljer av lån som har vært forfalt og ubetjent gjennom lengere tid, vil være inkassooppdrag som innebærer at inkassoforetaket skal forestå overvåkning av utviklingen i debitors betalingsevne. Når oppdraget gis, er debitors betalingsevne slik at det vil være hensiktsløst å forsøke å få inndrevet restgjelden. Inkassoforetakets oppgave vil således være å følge med for å se om debitor skulle komme til midler slik at det vil være utsikt til å gå til inndrivning, samt å forhindre at gjeldsansvaret blir foreldet. Slike oppdrag forutsetter at inkassoforetaket stort sett bare mottar vederlag dersom inndrivning til slutt lykkes, og da i form av en fastsatt andel av inndrevet beløp. Som følge av den usikkerhet og risiko som knytter seg til resultatet av oppdraget, vil inkassoforetakets andel som regel være satt høyt, særlig ved oppdrag som gjelder gjeld som har vært forfalt gjennom lengre tid.

Etter dette mener *Banklovkommissjonen* at de spørsmål som klarligvis knytter seg til overdragelse av porteføljer av misligholdte og forfalte låneporteføljer, ikke kan drøftes og løses utelukkende med henblikk på tilfelle av porteføljeoverdragelse i rettslig forstand. I viktige sammenhenger vil det være nødvendig å la utredningen omfatte også tilsvarende problemer som oppstår ved inkassooppdrag som er utformet slik at reelle økonomiske virkninger for finansinstitusjoner, låntakerne og innkreveren av fordringene i hovedsak vil svare til de som særkjenner overdragelsessituasjonene.»

Banklovkommissjonen legger videre til grunn at komiteflertallet har sett forkjøpsrett som et tiltak for å motvirke uheldige inndrivingsmetoder hvor erververe av fordringsporteføljer med klar egeninteresse i inndrivingsresultatet skal ta i bruk inkassometoder som reelt presser betalingsvake debitorer til å dekke mer av gjelden enn de ellers ville ha gjort.

Det fremgår av punkt 3.5 i utredningen at Banklovkommissjonen har gjort undersøkelser som tyder på at det i våre dager først og fremst er porteføljer av andre kundefordringer enn lånefordringer som overdras. Banklovkommissjonen bemerker at overdragelse av kundefordringer vil kunne reise mange av de samme spørsmål som overdragelse av lånefordringer, men går ikke nærmere inn på dette da spørsmålet antas å ligge utenfor utredningen. Det bemerkes imidlertid at en del av kommisjonens forslag også vil motvirke uheldige forhold ved overdragelse av misligholdte kundefordringer.

Banklovkommissjonens forslag om forkjøpsrett er knyttet opp mot finansavtaleloven, og gjelder i utgangspunktet overdragelse av fordringer ved lån til forbruker. Videre gjelder forslaget også overdragelse av fordringer knyttet til kausjon uavhengig av om låntakeren er forbruker. På s. 59 i utredningen sies det om dette:

«Et særlig spørsmål er om forkjøpsrett bare skal knyttes til lån i forbrukerforhold. Det er foran i kapittel 3.3 pekt på at overdragelse av misligholdte låneporteføljer i praksis også vil kunne omfatte privatpersoners gjeldsansvar selv om lånet i sitt utgangspunkt er et næringslivslån. Dette skyldes at eierne av små og mellomstore bedrifter ofte er nødt til å stille garantier eller kausjoner i forbindelse med bedriftenes låneopp-tak. I den situasjon som deretter oppstår når lånet misligholdes, vil sikkerheter bli realisert og selskapet som regel slått konkurs med den følge at udekket andel av långivernes tilgodehavende fortsatt vil hvile

på eierne personlig. En lovbestemmelse om forkjøpsrett bør derfor ikke knyttes direkte opp mot lån i forbrukerforhold, men utformes slik at den også omfatter privatpersoners gjeldsansvar i henhold til kausjon uten hensyn til om hovedfordringen er et næringslivslån. Selv om kausjonisten ikke er å anse som forbruker på tidspunktet for stiftelsen av kausjonen, jf. finansavtaleloven § 57 tredje og fjerde ledd, vil han være i en annen stilling på tidspunktet for overdragelse og det vil da være grunn til å behandle ham deretter.»

Prisfastsettelse i tilknytning til en eventuell forkjøpsrett er et sentralt spørsmål, og Banklovkommisjonen uttaler på s. 59-61 følgende om hvordan prisen for fordringen som overdras skal fastsettes:

«En forkjøpsrett utløses vanligvis når et formuesgode blir overdratt ved en konkret avtale som angir prisen og øvrige vilkår. Forkjøpsretten innebærer da en rett til å overta formuesgode på samme vilkår som fastsatt i avtalen. Misligholdte lånefordringer blir imidlertid bare rent unntaksvis overdratt enkeltvis. I de aller fleste tilfelle vil det dreie seg om overdragelse av en portefølje av misligholdte lån mot et vederlag fastsatt som en rund sum. Kvaliteten av en portefølje kan variere adskillig, og det vil praktisk sett være meget vanskelig å finne noenlunde sikkert grunnlag for prissettingen av en enkelt fordring i porteføljen. Skal en forkjøpsrett overhodet la seg anvende i slike tilfelle, er det derfor etter kommisjonens mening, nødvendig at en lovbestemmelse om forkjøpsrett selv angir hvordan prisen skal beregnes. Dette er det redegjort for foran i kapittel 5.2.2.

Det eneste sikre holdepunkt for prissettingen ved porteføljeoverdragelser er det vederlag som er betalt for hele porteføljen. Med dette som utgangspunkt er det mulig å beregne en gjennomsnittspris for de enkelte lånefordringer på grunnlag av forholdet mellom vederlaget for hele porteføljen og samlet pålydende av de fordringer som denne omfatter. Av grunner som er nevnt foran i kapittel 5.2.2, vil det i forhold til långiveren som overdrager og innkrevingsforetaket som erverver av porteføljen generelt sett ikke være rimelig eller hensiktsmessig å legge en slik gjennomsnittspris uten videre til grunn. En gjennomsnittlig prissetting vil etter *kommisjonens* oppfatning ikke ta tilstrekkelig hensyn til variasjonene når det gjelder verdi og forventet inndrivingsmulighet når det gjelder fordringene i porteføljen. Det vil heller ikke være hensiktsmessig å kreve at overdragelsesavtalen skal angi verdien av de enkelte lånefordringer fordi, på tidspunktet for overdragelsen, vil det ikke foreligge holdepunkter av betydning for prissettingen, og tallfastsettingen vil således kunne få betydelig innslag av rent gjettverk.

Kommisjonene derfor kommet til at en lovfastsatt forkjøpsrett bør knyttes til en regel om pris som tar et visst hensyn til verdivariasjoner mellom fordringene i en misligholdt låneportefølje. *Kommisjonene* mener ut fra dette at den regel som best ivaretar de kryssende hensyn i det trepartsforhold som oppstår ved porteføljeoverdragelsen, vil være å knytte prisen på den enkelte lånefordring til det dobbelte av det gjennomsnittlige prisnivå for fordringene i porteføljen regnet ut fra samlet pålydende av fordringene. En har i denne sammenheng tatt hensyn til at en låntaker som tilbakekjøper en lånefordring på denne måte dermed blir kvitt sitt samlede gjeldsansvar (foran kapittel 5.1.1), og låneporteføljer normalt blir avhendet mot et vederlag som i snitt utgjør en meget begrenset del av pålydende verdi.

Tilbake blir spørsmålet om hvordan prisen skal fastsettes dersom lånefordringen unntaksvis skulle bli avhendet enkeltvis. I forhold til

långiver som avhender vil det da være mulig å legge avtalt pris til grunn. Dersom forkjøpsrett gjøres gjeldende mot innkrevingsforetaket som erverver, er det imidlertid ikke umiddelbart gitt at dette også vil være en rimelig pris. Erververen av lånefordringen har inngått avtalen i tillit til en viss fortjenestemulighet, og avtalt pris vil gjenspeile erververens vurdering av denne. Slik avtale representerer en viss risiko for erververen, fordi det ikke kan tas som gitt at låntakeren vil gjøre bruk av sin forkjøpsrett. Legges avtalt pris til grunn, må en derfor anta at det vil bli vanskeligere for långiveren å få avhendet lånefordringen til en så høy pris som han vil kunne oppnå dersom erververen hadde utsikt til en viss fortjeneste. En lovbestemmelse som fastsetter prisen til avtalt pris, vil derfor kunne påvirke størrelsen av den pris som blir avtalt i det enkelte tilfellet, og gjør det vanskeligere for långiveren å utnytte den markedsmessige restverdi som ligger i fordringen. Dette taler for at en legger forkjøpsrettsprisen høyere enn avtalt pris, særlig fordi i praksis vil forkjøpsretten normalt måtte nyttes etter at låntakeren har mottatt underretning etter finansavtaleloven § 45 om at overdragelsen er gjennomført.

Kommisjoner har etter dette kommet til at forkjøpsrettsprisen også i disse tilfellene bør legges på det dobbelte av avtalt pris. Når det gjelder hensynet til låntakeren i slike tilfelle, antas enkeltoverdragelse og porteføljeoverdragelse i hovedsak å stå i samme stilling for så vidt som låntakeren ved tilbakekjøp av fordringen blir kvitt sitt gjeldsansvar i begge tilfelle mot å betale et forholdsvis mindre beløp av pålydende. Hensynet til enkelhet i regelverket og til å motvirke kontraktspraksis basert på regeltilpasning tilsier også en slik løsning.

Kommisjonene klar over at den foreslåtte regel om prisfastsetting er av generell rekkevidde, og at det i praksis kan forekomme tilfelle hvor regelen ikke alltid vil gi et konkret rimelig resultat. *Kommisjonene* også klar over at en regel basert på det dobbelte av gjennomsnittsprisen for en portefølje eller av det dobbelte av avtalt pris, kan tenkes under særlige omstendigheter å gi erververen en urimelig høy gevinst. En antar derfor at lovbestemmelsen som en sikkerhetsventil også bør inneholde en regel som gir adgang til å sette prisen ned dersom den etter omstendighetene vil virke urimelig høy.»

Banklovkommisjonen sier s. 35-36 oppsummeringsvis følgende om sitt opplegg:

«I samsvar med redegjørelsen foran i kapittel 3.1 til 3.5 antar *Banklovkommisjonen* at utredningen, for det første, bør omfatte de særlige spørsmål knyttet til overdragelse av forfalte låneporteføljer når:

1. erververen er en tredjemann uavhengig av finansinstitusjonen, og
2. porteføljen overdras til underkurs i forhold til samlet pålydende.

Som det fremgår av flertallsmerknadene i Innst. O. nr. 84 (1998-99), reiser slike overdragelser særlige spørsmål *både* på overdragesstadiet i forholdet mellom finansinstitusjonen og de ansvarlige kunder *og* på inndrivingsstadiet i forholdet mellom debitorene og innkriveren. De lovtiltak som det i tillegg til finansavtaleloven slik den nå er vedtatt, vil være behov for, bør først og fremst rettes mot slike overdragesituasjoner. Ved ordinære overdragelser eller andre overføringer av låneporteføljer bestående i hovedsak av ikke-forfalte lån som blir betjent med renter og avdrag på vanlig måte, vil reglene om krav til samtykke i finansavtaleloven § 45 og om rett til førtidig tilbakebetaling i finansavtaleloven § 53 etter *kommisjonens* syn, gi et godt låntaker-

vern i forhold til virkningene av personskifte på långiversiden. En viser også til at overdragelse av låneporteføljer som reelt innebærer overdragelse av en del av finansinstitusjonens virksomhet, vil være betinget av samtykke fra konsesjonsmyndighetene.

For det annet antar *kommisjonen* at lovtiltak knyttet direkte til overdragelse av fordringer i rettslig forstand vil kunne omgås i praksis og således miste meget av sin effektivitet hvis oppmerksomheten ikke også rettes mot former for inndrivingsoppdrag som i sin realitet for de tre involverte partsgrupperinger ligger meget nær opp til virkningene av den type overdragelse av låneporteføljer som her står sentralt. Uavhengig av om slike transaksjoner gjennomføres for å omgå eventuelle nye lovtiltak eller ikke, bør utredningen omfatte de tilsvarende særlige spørsmål som oppstår ved inndrivning av forfalte lån fra debitorer med alvorlig svikt i betalingsevnen, også i tilfelle hvor det formelt sett ikke har funnet sted noen overdragelse fra finansinstitusjonen til innkreveren. Det karakteristiske for slike inndrivings situasjoner, hvor inndrivningstiltakene skilles fra selve kundeforholdet, er på samme måte som i overdragelsessituasjoner, innkreverens markerte egeninteresse i resultatet av inndrivningen og den økonomisk pressede situasjon som de inndrivingsaktiviteten rettes mot befinner seg i. Etter *kommisjonens* syn vil derfor den utbygging av låntakervernet som Stortinget har etterlyst, bli ufullstendig med mindre utredningen også går inn på disse spørsmålene.

Felles for overdragelsessituasjonene og de tilsvarende tilfelle hvor formell overdragelse ikke finner sted, er *de særlige spørsmål som knytter seg til selve inndrivings situasjonen*, dvs. forholdet mellom innkreveren og de debitorer som fortsatt har ansvar for restgjeld i henhold til de forfalte lån. I regelverket for inkassovirksomhet (lov 13 mai 1988 nr 26 om inkassovirksomhet og annen inndrivning av forfalte pengekrav) skilles det likevel prinsipielt mellom «egeninkasso», dvs. tilfelle hvor innkreveren selv eier fordringene - typisk etter oppkjøp og overdragelse av disse - og tilfelle hvor det dreier seg om inndrivning av krav for andres regning og risiko, jf. inkassoloven § 1 sammenholdt med § 2 første ledd. Slik inkassooppdrag i praksis blir utformet - i alle tilfelle i de situasjoner som her er av interesse - antar *Banklovkommisjonen* at det kan reises spørsmål om ikke dette skille har mistet sitt grunnlag. Også for øvrig kan det reises spørsmål om inkassolovens bestemmelser er vel tilpasset de inndrivingsproblemer som oppstår ved inndrivning av slik lånegjeld som er det sentrale for denne utredning.

Det er ikke *Banklovkommisjonens* oppgave å foreta noen alminnelig gjennomgang av regelverket i inkassoloven eller vurdere behovet for en modernisering av loven. *Banklovkommisjonen* antar imidlertid at de særlige problemer knyttet til overdragelse av forfalte låneporteføljer som den er bedt om å utrede, ikke lar seg håndtere på en adekvat måte uten at visse sider av inkassoregelverket undergis vurdering. *Kommisjonen* vil derfor vurdere slike spørsmål i *utredningen kapittel 4*. De forslag som i så måte fremmes, må derfor betraktes som *straks tiltak begrunnet i de rettspolitiske hensyn og prioriteringer som kom til uttrykk under stortingsbehandlingen*, jf. kapittel 3.1. *Kommisjonen* mener at de forhold som ga grunnlag for bekymring under stortingsbehandlingen av finansavtaleloven, og som er begrunnelsen for Stortingets vedtak av 15. juni 1999, ikke lar seg tilfredsstillende motvirke uten at også forhold vedrørende regelverket for inkassovirksomhet trekkes inn i vurderingen. En minner om at de urimelige resultater i forhold til låntakere av en overdragelse av forfalte lån først manifesterer seg på inndrivingsstadiet, og at den gevinst som i tilfelle oppnås ved betalning

ger fra debitorer med alvorlig svekket økonomi, vil avleire seg først og fremst hos oppkjøperen som inndriver fordringene, jf. kapittel 3.1 foran. En vil også nevne at spørsmålet om slike låntakere skal ha forkjøpsrett på overdragelsesstadiet, har sitt klare motstykke i spørsmålet om med hvilket beløp en debitor skal kunne betale med frigjørende virkning i forholdet til oppkjøperen, når denne går til inndrivelse av fordringen.

På denne bakgrunn vil *Banklovkommisjonen* etter i kapittel 5 vurdere behovet for særlige regler om forkjøpsrett for låntakerne i de overdragelsessituasjoner som her står sentralt, samt de spørsmål som bør vurderes for å få utformet regler om slik forkjøpsrett på best mulig måte. Et viktig spørsmål i denne sammenheng vil være om området for en slik forkjøpsrett i alle tilfelle bør begrenses til de overdragelsessituasjoner som etter flertallsmerknadene i Innst. O. nr. 84 (1998-99) gjorde ytterligere utbygging av låntakervernet ønskelig. Dersom det på dette punkt viser seg mulig å finne frem til en egnet avgrensning, antar *Banklovkommisjonen* at også spørsmålet om å begrense en forkjøpsrett til forbrukerforhold kan komme i en annen stilling. Som nevnt foran under kapittel 3.3, vil parallelle spørsmål kunne oppstå ved næringslivslån, også fordi en portefølje av forfalte lån som blir gjenstand for overdragelse i praksis vil kunne omfatte både forbruker- og næringslivslån. *Kommisjonen* vil derfor vurdere om også dette tilsier at eventuelle lovtiltak ikke blir begrenset som opprinnelig tenkt. En minner for øvrig om at hovedregelen i finansavtaleloven er at loven også gjelder utenfor forbrukerforhold, men at reglene da kan fravikes ved avtale.

Det fremgår foran av kapittel 3.4 at problemer tilsvarende de som oppstår ved overdragelse av forfalte låneporteføljer, i praksis også kan oppstå ved overdragelse av misligholdte kundefordringer fra leverandører av varer og tjenester som regelmessig belaster kundene og sender regning etter at ytelsene er levert. *Banklovkommisjonen* antar at det ligger utenfor dens oppgave å vurdere spørsmål om lovtiltak på dette området. Dersom det antas å være behov for slike tiltak, vil reglene i alle tilfelle falle utenfor området for finansavtaleloven. Strakstiltak når det gjelder endringer i inkassoloven, vil imidlertid også kunne få betydning i slike forhold uten at *kommisjonens* dette som noen ulempe. En har imidlertid i denne forbindelse vurdert om de lovforslag som fremmes, vil kunne tenkes å ha negative virkninger for forhold som faller utenfor rammen for utredningen.»

3.4 Høringsinstansenes syn

Innføring av forkjøpsrett ved overdragelse av fordringer støttes av *Barne- og familiedepartementet*, *Forbrukerombudet*, *Forbrukerrådet*, *Gjeldsoffer-Alliansen*, og *Maskinentreprenørenes Forbund*, mens *Finansieringsselskapenes Forening*, *Kredittilsynet* og *Finansnæringens Hovedorganisasjon/Sparebankforening* går klart imot forslaget. *Finansdepartementet* støtter i det alt vesentligste *Kredittilsynets* kommentarer. Også *Arbeids- og Administrasjonsdepartementet* synes kritisk til forslaget.

Barne- og familiedepartementet viser til at det lett fremstår som urimelig at en fordring selges til en oppkrever for et så lavt beløp at skyldneren selv ville hatt muligheten til å innfri. *Barne- og familiedepartementet* mener at hensynet til låntakeren bør medføre at prisen låntakeren skal betale, settes lavere enn foreslått av *Banklovkommisjonen*, antydningssvis 50% over erververens pris.

Forbrukerrådet har følgende generelle merknader til forslaget om forkjøpsrett:

«Forbrukerrådet mener det er en betenkelig utvikling at kundefordringer/forbrukerlån, som er avskrevet av bankene, blir solgt for lave priser til innkrevingselskaper. For låntakerne som må forholde seg til en ny innkrever, kan slike overføringer av fordringer føre til at partenes forutsetninger kan tolkes på forskjellig måte, overdragelsen kan virke konfliktskapende og føre til at det blir vanskeligere å få til rimelige nedbetalingsordninger. Forbrukerrådet mener at det bør stilles krav til at låntakerne blir varslet før slike overdragelser, og får tilbud om forkjøpsrett til fordringen til samme pris som innkrevingselskapet (...).

Forbrukerrådet har gjennom vår rådgivning overfor forbrukere med gjeldsproblemer erfart, at overdragelse av fordringen, eks. et boliglån fra en långiver til en annen, svekker muligheten for betalingsordninger og dialog med ny långiver (...).

Hensynet bak en forkjøpsrett veier etter vår oppfatning tyngre enn frykten for stimulering av manglende betalingsvilje. Overdragelse av lånefordringer vil normalt ikke være aktuelt i de tilfellene renter og avdrag er betjent etter avtalen frem til overdragelsestidspunktet. Det er i de tilfellene hvor låntaker har misligholdt sine forpliktelser, det blir aktuelt for långiver å overdra fordringen mot vederlag betydelig under pålydende. Låntakeren vil være ansvarlig for det hele beløp uavhengig betalingsviljen. Låntakers betalingsevne vil være et vesentlig moment i kredittvurderingen. Risikoen for at forbrukere kan spekulere i en slik forkjøpsrett, burde derfor ikke være særlig stor.

Forkjøpsretten aktualiseres etter forslaget ved overdragelse av forfalte fordringer. Etter vår oppfatning bør det også tas hensyn til de tilfellene hvor kreditor sitter med kunnskap om at det er stor grad av usikkerhet knyttet til fordringen. Foreligger det et antisipert mislighold bør det etter vår oppfatning inntre en forkjøpsrett ved overdragelse (...).»

Når det gjelder spørsmålet om prisfastsettelse uttaler Forbrukerrådet følgende:

«Etter vårt syn bør forbrukeren kunne gjøre forkjøpsretten gjeldende på like vilkår som erververen er tilbudt. Det vil i klartekst innebære at forbrukeren bør få tilbudt samme pris som erververen. Den pris som er avtalt mellom långiver og erverver tar hensyn til de kostnader som inndrivning av fordringen medfører, samt låntakers betalingsevne. Kostnader til inndrivelse vil i hovedsak ikke være påløpt for erverver før spørsmålet om forkjøpsrettigheter er avklart. For långiver vil det fra et økonomisk synspunkt spille liten rolle hvem som betaler. Ved avtale om overdragelse mot betaling av et lite vederlag sammenlignet med pålydende, er tapet allerede en realitet. Forslaget innebærer at forbrukeren som faktisk benytter seg av forkjøpsretten må betale det dobbelte sammenlignet med erververen. Er overdragelsen faktisk gjennomført, kan erververen doble sin investering i løpet av få dager.

En regel om at forbrukeren skal kunne tre inn i avtalen på like vilkår, kan innebære en viss økonomisk risiko for erververen. Hvis erververen betaler långiver allerede på overtakelsestidspunktet vil han kunne lide et kapitaltap, hvis han kun får vederlaget tilbake etter 2 måneder. Dette kan nok synes noe urimelig, men det er ikke noe i veien for at partene avtaler at vederlaget for fordringsmassen først betales når eventuelle forkjøpsrettigheter er avklart. Den økonomiske usikkerheten knyttet til forkjøpsrettigheter kan således få marginal effekt».

Forbrukerombudet støtter innføring av forkjøpsrett, men antar at de foreslåtte endringene i inkassoloven vil være av minst like stor betydning for å beskytte forbrukerne mot pågående inndrivingsmetoder. I tilknytning til forkjøpsretten uttaler Forbrukerombudet bl. a.:

«I likhet med stortingskomiteens flertall antar jeg at en lovfestet forkjøpsrett vil gjøre det mindre attraktivt for finansinstitusjoner å selge ut deler av sin forbrukerlånportefølje, og at en forkjøpsrett vil kunne gjøre det mer attraktivt å komme fram til gode gjeldssaneringsordninger med låntakeren direkte.

Forbrukerombudet har ingen merknader til at lovforslaget begrenses til å gjelde bare forbrukere, og bare forfalte fordringer. Ved ikke-forfalte fordringer antar jeg at forbrukerne vil ha større muligheter til å skifte kreditor dersom dette er ønskelig, og behovet for vern mot urimelige/påtrengende inkassometoder vil ikke være like stort som ved inndrivning av forfalte fordringer.»

Forbrukerombudet er videre uenig i at låntakeren skal betale mer for fordringen enn tredjeperson, og mener at dette ikke harmonerer med det rettspolitiske grunnlaget for forslaget og synet til stortingskomiteens flertall. Forbrukerombudet uttaler videre om prisspørsmålet:

«Banklovkommissjonen påpeker at det vil kunne virke prisdrivende og dermed bli vanskelig å selge forfalte fordringer en bloc dersom låntakerne skal få forkjøpsrett på like vilkår/lik pris. Etter min oppfatning vil en forkjøpsrett neppe gi slike virkninger. Forkjøpsretten gjelder bare forfalte fordringer, og låntakerne vil i slike situasjoner vanligvis ha lite å rutte med. Antall låntakere som benytter seg av forkjøpsretten må derfor antas å bli relativt lite. Videre er formålet med lovreguleringen å sikre forbrukernes stilling, og det bør derfor ikke legges avgjørende vekt på inndrivingssselskapenes inntektsmuligheter i denne sammenheng. Forbrukerombudet ser imidlertid at inndrivingssselskapet kan lide tap dersom forbrukeren skal betale samme pris som selskapet har betalt for fordringen dersom det tar to måneder før forkjøpsretten gjøres gjeldende, og at erververen i disse tilfellene kan få en viss kompensasjon. 100% vil imidlertid anses for mye.

Jeg antar at muligheten til å få forkjøpsrett ved overdragelse av en forfalt fordring ikke vil stimulere til manglende betalingsvilje. Det er finansinstitusjonene som avgjør om de ønsker å overdra fordringene, og det vil sjelden være tilfelle at forbrukeren får en tilfeldig/urimelig fordel ved at han/hun kan innløse et lån til den pris en eventuell erverver er villig til å gi for fordringen.

Forbrukerombudet har for øvrig ingen kommentarer til hvordan prisen for fordringer skal fastsettes i de tilfeller der fordringer selges samme med andre former for aktiva (...).»

Finansforbundet stiller seg i hovedtrekk positivt til Banklovkommissjonens samlede forslag. I tilknytning til spørsmålet om verdsettelse av fordringer uttales følgende:

«Kommissjonen drøfter i sitt forslag inngående hvordan man på en formålstjenlig måte kan beregne verdien av enkelte fordringer i en portefølje av forfalte fordringer som blir lagt ut for salg. Den løsningen kommissjonen har kommet frem til i dette spørsmålet synes fornuftig sett fra vår side (...).

Dette vil være en god ordning både for avhenderen av fordringen og debitoren (...).

På den annen side stiller Finansforbundet spørsmålstegn ved om den prisen debitor ender med å betale for å frigjøre seg for sine fordringer er satt for lavt. Forbundet frykter at noen personer kan bli fristet til å spekulere i en slik ordning. Dette fordi prisen en erverver av porteføljer av forfalte fordringer er villig til å tilby vanligvis er satt svært lavt, grunnet usikkerheten som knytter seg til muligheten til å inndrive noen deler av fordringene i porteføljen.»

Gjeldsoffer-Alliansen mener en bestemmelse om forkjøpsrett vil bli en viktig milepæl i finanslovgivningen. Gjeldsoffer-Alliansen kritiserer imidlertid Banklovkomisjonens forslag til prisberegning, og foreslår at det beregnes en avgift for salget. I tilknytning til Banklovkomisjonens forslag til overgangsbestemmelse, bemerkes det at lovendringene bør gjelde pengekrav som inndrives, ikke forfaller, etter lovens ikrafttreden.

LO har noen innvendinger mot forslaget om å innføre forkjøpsrett, og synes å mene at Banklovkomisjonens forslag til endringer av inkassoloven best ivaretar de aktuelle hensyn. LO uttaler bl.a.:

«Slik forkjøpsrett kan imidlertid skape problemer for bankvesenet. Den kan friste låntakere til å forsøke å «vente ut» banken for så å betale tilbake med rabatt, dvs. oppmuntre til klanderverdig adferd i kredittmarkedene, der noen kan spekulere i å skaffe seg lån uten å ha til hensikt å betale tilbake. Samtidig må det unngås at folk i gjeldsklemmer opplever den støtende situasjon som oppstår når en annen (inndriveren) kan kjøpe fordringen til en pris vedkommende selv kunne innløst fordringen for. Det må gis en mulighet for å avslutte slike situasjoner på en verdig måte.

I tillegg er det et problem at inkassovirksomhet i praksis er uregulert slik at useriøse foretak kan oppstå og urimelige inkassometoder kan gi en fortjeneste som også er støtende (...).

LO (...) mener at det framlagte lovforslag om inkassovirksomhet har en rimelig balanse mellom de to hovedhensynene og kan legges til grunn. LO anser at behovet som en lov om forkjøpsrett skal ivareta, derfor ivaretas av det foreliggende forslag til lov om inkassovirksomhet (...).»

Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH) gir ikke uttrykkelig støtte til forslaget om innføring av forkjøpsrett, men uttaler seg om enkeltheter i forslaget. HSH deler Banklovkomisjonens syn på at en regel om forkjøpsrett ikke utelukkende må knyttes til lån i forbrukerforhold, men også må omfatte privatpersoners gjeldsansvar i henhold til kausjon uten hensyn til om hovedfordringen er et næringslivslån. HSH deler kommisjonens syn på at Stortingets ønsker langt på vei kan imøtekommes ved endringer i inkassoloven.

Norske Inkassobyråers Forening anfører at oppkjøp av fordringer stort sett faller utenfor inkassobyråenes virksomhet, men peker på at oppkjøp i tilfelle først og fremst skjer pga. likviditetsbehov hos avhenderen. Foreningen har ingen store motforestillinger mot en forkjøpsrett, men bemerker at retten i liten grad vil være til hjelp for den gruppen som ønskes prioritert.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) peker på at det kan diskuteres om man går for langt i retning av å beskytte låntakere som av ulike grunner har misligholdt en låneavtale over lengre tid. AAD uttaler:

«Vi ser det som særlig viktig å ha oppmerksomhet rundt muligheten for bevisst utnyttelse av et slikt «gjeldssaneringsinstitutt» fra låntakers side og hvilke konsekvenser dette kan få, spesielt i næringsforhold. Vi viser her til Justisministerens brev av 31.5. 1999 til Justiskomiteen (gjengitt på side 16 og 17 i utredningen) som vi mener fanger opp mange av de uheldige virkningene som vedtaket om forkjøpsrett kan innebære. Prinsipper for prissetting på den enkelte lånefordring vil imidlertid kunne dempe de antatt uheldige virkningene av forkjøpsrettsregelen.»

Juss-Buss er bekymret for at den foreslåtte forkjøpsretten i realiteten kun vil være en ny papirlov som skyldneren ikke vil være i stand til benytte seg av.

Juss-Buss lanserer tanken om en offentlig refinansieringsinstitusjon som kan gi skyldnere refinansieringslån på gunstige betingelser. Det ønskelige er i følge *Juss-Buss* at all gjeld som forkjøpsretten benyttes på, samles inn under en post som det offentlige innvilger refinansieringslån på.

Juss-Buss etterlyser også en klarlegging av forholdet til gjeldsordningsloven. *Juss-Buss'* erfaring er at det i dag ofte er mulig å inngå gode avtaler med kreditorer som har kjøpt fordringen for en rimelig penge, og uttaler:

«Vår bekymring er derfor at slike avtaler vil bli vanskeligere å få til dersom ny kreditor risikerer at den fordringen han regnet som sikrest i porteføljen blir innløst (...). Da vil behovet for å inndrive en størst mulig del av de resterende kravene bli større. Dette resonnementet bygger på prinsippet om at jo mindre en kreditor får inndrevet av hva han har kalkulert med, jo sterkere vil han gå inn for å inndrive en størst mulig andel av de resterende krav. Her vil det være de svakeste det går utover, da det er all grunn til å tro at det er de som i utgangspunktet ikke vil ha mulighet til å benytte seg av en forkjøpsrett.»

Når det gjelder prisspørsmålet, mener *Juss-Buss* det ikke bør være anledning til porteføljesalg i forbrukerforhold, og at prisen bør fastsettes ved stykkpris, selv om dette innebærer ekstraarbeid for finansinstitusjonene. Subsidiært mener *Juss-Buss* at forkjøpsprisen bør multipliseres med den prosentsats man får hvis porteføljens salgssum deles med porteføljens pålydende. Når det gjelder overdragelse av enkeltfordringer, ser *Juss-Buss* ingen grunn til at kreditor skal tjene mer på å selge sitt krav til debitor enn om han selger til en tredjeperson. *Juss-Buss* uttaler videre om prisingen:

«Når prisen på fordringen skal prises i forkant er det viktig å finne en tilfredsstillende modell for dette. *Juss-Buss* er redd at dette blir en ren forhandling mellom kreditor og debitor. Vi mener derfor at fordringen først bør legges ut for bindende salg til erverver, med det forbehold at noen av debitorerne gjør sin forkjøpsrett gjeldende på tilsvarende vilkår (...). Avslutningsvis vil vi fremheve at *Juss-Buss* er opptatt av at så mange som mulig får benyttet seg av forkjøpsretten. Av dette følger at vi redde for at regelen om dobbelt pris ved overdragelse av enkelte fordringer utelukker flere enn nødvendig (...).»

Norges Bank ser det som viktig at forkjøpsretten ikke hindrer eller vanskeliggjør ønskede selskapsrettslige omstruktureringer og lignende. Også *Statens Nærings- og distriktsutviklingsfond (SND)* peker på dette, men mener at omgåelsesmuligheter knyttet til fusjon/fisjon bør hindres.

Nærings- og handelsdepartementet har ikke innvendinger mot forslaget om forkjøpsrett.

Finansieringsselskapenes Forening frarår sterkt innføring av forkjøpsrett og uttaler følgende:

«Banklovkommisjonen har sett problemstillingen i noe bredere sammenheng og er kommet til at de aktuelle problemstillinger best kan løses gjennom endringer i inkassoloven. Dette er vi helt enige i (...).

Som Kommisjonen - s. 34 - vil vi peke på at denne type overdragelser først og fremst finner sted utenfor finansinstitusjonene. Det er således fare for at en regel som kun vil gjelde finansinstitusjoners overdragelser, ikke vil være særlig relevant for den problemstilling Stortinget var opptatt av.

Etter vår oppfatning er beskyttelsesbehovet for de personlige låntagere fullt ut ivaretatt gjennom finansavtaleloven - spesielt samtykkekravet i § [45] første ledd. Overdras fordringer til annen finansinstitusjon, har låntager det vern som ligger i at finansinstitusjoner generelt er underlagt Kredittilsynets tilsyn og kontroll, samt det omfattende regelverk som gjelder for denne næring.

Gjennom forslaget om forkjøpsrett åpner man dessuten for at den skyldige vil kunne få sanert store deler av sin gjeld som følge av et kreditorskifte. Dette strider mot vanlige prinsipper for gjeldssanering, der det er skyldnerens økonomiske situasjon som er det avgjørende. Videre vil man heller ikke få likebehandling, siden saneringen ikke omfatter alle fordringer på debitor.

I alle tilfelle må forkjøpsrettsbestemmelsene ikke omfatte porteføljeoverdragelse der dette er et ledd i selskapsrettslig eller markedsmessige omstillinger og tilpasninger. Kommisjonen har forutsatt dette på s. 32 i utredningen, men dette må i så fall komme klart til uttrykk også i lovteksten, dersom man mot formodning allikevel skulle gå inn på et forslag om ny § 45a i finansavtaleloven.»

Kredittilsynet frarår innføring av forkjøpsrett og uttaler:

«Banklovkommisjonen fant ikke grunn til å konkludere med at det bør innføres en forkjøpsrett for debitor ved salg fra finansinstitusjon. Utarbeidelsen av en lovtekst knyttet til dette skyldes pålegget i mandatet. Kredittilsynet støtter Banklovkommisjonens begrunnelse for ikke å tilrå en forkjøpsrett. Kredittilsynet vil særlig trekke frem følgende:

- Utgangspunktet er at debitor har lånt penger i finansinstitusjonen. En forkjøpsrett vil innebære at debitor gis rett til å komme seg ut av gjeldsforholdet mot å betale et langt mindre beløp enn det som faktisk er restgjelden. Denne muligheten til å slippe full tilbakebetaling vil bare gjelde for debitorer som har krav som overdras. Andre låntakere vil måtte betale sin gjeld til finansinstitusjonen fullt ut. En forkjøpsrett vil derfor fremstå som en tilfeldig fordel for enkelte debitorer. Det kan heller ikke ses bort fra at enkelte kan tenkes å spekulere i dette forhold ved å utvise manglende betalingsvilje for deretter å håpe på at finansinstitusjonen til sist vil kvitte seg med fordringen gjennom overdragelse.
- Det vil også være slik at debitorene som kan gjøre seg nytte av forkjøpsretten, er de som ikke har mulighet til å fremskaffe de nødvendige beløp. En forkjøpsrett vil således ikke hjelpe de som er så dårlig stillet at de ikke engang klarer å skaffe den «brøkdelen» som skal til for å kunne benytte forkjøpsretten.
- Det forhold at bestemmelsen tas inn i finansavtaleloven innebærer at overdragelse av fordringer fra andre enn finansinstitusjoner

ikke fanges opp, eksempelvis fordringer oppstått ved kredittsalg av varer og tjenester. I henhold til de undersøkelser Banklovkommisjonen har gjort, er det denne type fordringer som i de siste årene har vært gjenstand for oppkjøp fra de foretakene som særlig er omtalt i den aktuelle debatten.

- Etter Kredittilsynets oppfatning er problemet med å finne frem til det beløp debitor skal betale dersom forkjøpsretten skal benyttes, i seg selv et argument mot forkjøpsrett. Dette gjelder særlig ved salg av fordringsporteføljer, hvor det ikke avtales en pris for hver enkelt fordring, men for fordringsmassen samlet. En sjablonmessig fastsettelse av det beløp forkjøpsretten skal kunne gjøres gjeldende til, vil ikke bli «riktig» i forhold til den enkelte debitor. Noen debitorer vil få sin gjeld slettet ved å betale mindre enn det fordringen isolert sett er verdt. Andre vil klart måtte betale mer enn det en individuell vurdering ville ha tilsagt. Det siste vil gjelde de som overhodet ikke har betalingsevne i overskuelig fremtid.
- Ved å innføre et system med forkjøpsrett, vil det være et ekstra insitament til å søke omgælseløsninger, der kreditor i stedet for å overdra fordringsmassen setter bort fordringene til inkasso, mot et vederlag som gir inkassatoren en økonomisk interesse i inndrivelsesarbeidet som langt på vei kan likestilles med eie.

På bakgrunn av ovennevnte frarår Kredittilsynet at det inntas en forkjøpsrett for debitorerne i finansavtaleloven. Etter Kredittilsynets oppfatning vil lovkravet om samtykke til overdragelse til andre enn finansinstitusjon, gi debitor et tilstrekkelig vern mot å bli påtvunget en kreditor som er vesensforskjellig fra opprinnelig långiver. Dersom en debitor, etter å ha fått valget, har gitt samtykke til at fordringen blir overdratt, vil det være inkassolovens krav til «god inkassoskikk» som skal hindre at debitorer blir utsatt for inndrivelsesmetoder som er samfunnsmessig uakseptable.»

Kredittilsynet har subsidiært merknader til enkelthetene i Banklovkommisjonens forslag. Når det gjelder prisfastsetting, anser Kredittilsynet kommisjonens forslag som det «minst dårlige». I forhold til fusjoner/fisjoner uttaler tilsynet at det kan tenkes grunner for å innta en bestemmelse som gir Kredittilsynet mulighet for å gripe inn ved rene omgælseløst av forkjøpsrettsbestemmelsen. Kredittilsynet kommenterer også problemstillingen som var reist av Justisdepartementet i høringsbrevet om hvordan man skal håndtere samlede salg av ulike aktiva. Kredittilsynet uttaler følgende om dette:

«Kredittilsynet har ingen forslag til hvordan dette kan løses. Det vil selvfølgelig ikke være mulig på et generelt grunnlag å angi hvor stor del av overdragelsessummen som skal relateres til fordringsmassen. I slike tilfeller må det skje en konkret vurdering, hvor det forhåpentligvis er enklere å foreta en omtrentlig verdsettelse av de øvrige aktivane. Ved å gjøre fradrag for disse i overdragelsessummen vil man etter omstendighetene kunne sitte igjen med en oppfatning av verdien av fordringsmassen, selv om dette ikke gir noen sikkerhet for at man har funnet frem til en riktig fordeling.

Etter Kredittilsynets oppfatning støtter også uklarheten knyttet til en slik situasjon opp under standpunktet om at forkjøpsrett ikke bør innføres. Den «tilfeldigheten» som en her en nødt til å akseptere, får relativt stor betydning for den enkelte debitor, fordi den summen som

debitor skal kunne kjøpe fordringen for, vil avhenge av hvilken pris som legges til grunn for fordringsmassen i forhold til de øvrige aktiva som overdras.»

Finansdepartementet støtter i det alt vesentligste Kredittilsynets synspunkter. Finansdepartementet uttaler videre:

«Kommissjonen kom frem til en enstemmig utredning. Finansdepartementet legger vekt på at forslaget må ses som et kompromiss som kan vinne bred tilslutning, og at dette taler mot å gjøre realitetsendringer i forslagene.

Slik Finansdepartementet ser det, var det i utgangspunktet to forhold som lå til grunn for Banklovkommissjonens utredningsoppdrag. Disse var henholdsvis at det kan synes urimelig at debitor kreves for fullt beløp etter at en fordring er overdratt til redusert pris og at det kan synes som om noen kreditorer bruker for harde innkrevingsmetoder.

Med hensyn til det første forholdet vil Finansdepartementet bemerke at en styrking av debitorens rettigheter, eller en svekkelse av kreditorens mulighet til å få fullt oppgjør, prinsipielt må antas å medføre en økning av priser på varer og tjenester. En vil også peke på at begrensninger i hva som kan inndrives av fordringer i praksis er en (ny) form for gjeldssanering, og at vilkårene for gjeldssanering er regulert av annen lovgivning.

Hensynet til rimelighet i enkeltsaker må veies opp mot fordelene med å ha et system som bidrar til at kostnader i utgangspunktet allokteres riktig. Finansdepartementet vil også peke på at det, når finansavtaleloven trer i kraft, vil bli svært begrenset adgang for banker og andre finansinstitusjoner å overdra fordringer uten samtykke fra kreditor.

Med hensyn til det andre forholdet vil departementet peke på at straffelovgivningen setter rammer også for denne type virksomhet, og at for harde innkrevingsmetoder i utgangspunktet er en sak for politi- og påtalemyndighet (...)

Kredittilsynet fraråder i sin høringsuttalelse (...) at det inntas en regel om forkjøpsrett for låntaker i finansavtaleloven. Departementet viser imidlertid til at forslaget om forkjøpsrett fremmes på bakgrunn av at Stortinget i sitt vedtak 15. juni 1999 ba Regjeringen fremme forslag som åpner for en slik forkjøpsrett.»

Finansdepartementet kommenterer deretter enkelthetene i Banklovkommissjonens forslag. Departementet peker på at det er uklart hvem (av overdrager eller erverver) som skal ha rett til det vederlag som låntakeren skal betale for å nytte forkjøpsretten. Finansdepartementet mener videre det er uklart hvem som skal ha kompetansen til å vurdere skjønnsmessig nedsettelse av det vederlaget låntakeren skal betale etter utvalgets forslag, og hvordan denne bestemmelsen ellers skal praktiseres.

Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNH)/Sparebankforeningen frarår at det innføres forkjøpsrett og har bl. a. følgende bemerkninger til kommisjonens samlede forslag:

«Kommissjonens utredning og konkrete lovforslag er blitt vesentlig mer omfattende enn det som følger av Stortingets vedtak 15. juni 1999 (...).

Dette har resultert i at kommissjonen har prioritert forslag til endringer i inkassoloven, mens en forkjøpsrettsbestemmelse etter finansavtaleloven synes å fremstå som en mer subsidiaer løsningsmodell.

Etter vår vurdering har kommisjonen i hovedsak på denne måten valgt riktig tilnærming, idet vi har forståelse for enkelte av de foreslåtte grep etter inkassoloven for å få bukt med de aktuelle problemer. Vi mener imidlertid kommisjonen går for langt i sine reguleringsforslag. Dette gjelder i særlig grad forkjøpsrettsbestemmelsen etter finansavtaleloven som vi mener ikke bør følges opp. Vi er også kritiske til de foreslåtte bestemmelser for beregning av vederlag ved inndrivning av pengekrav.»

Når det spesielt gjelder forkjøpsretten, bemerkes bl. a. følgende:

«Etter vårt skjønn burde kommisjonen bl.a. i lys av flere endringsforslag etter inkassoloven, eksplisitt frarådet en forkjøpsrettsbestemmelse for låntaker ved finansinstitusjoners salg av forfalte fordringer og porteføljeoverdragelser. Vi tar til etterretning at en samlet kommisjon her formodentlig har ment seg «bundet» opp gjennom mandatet basert på Stortingets vedtak.

Vi kan for vår del ikke se dokumentert noe behov eller overbevisende argumentasjon i favør av en slik bestemmelse verken isolert sett, eller i tillegg til de foreslåtte endringer i inkassoloven. Vi mener Justisdepartementet i sitt brev 27. mai (utredn. s. 16) til Justiskomiteen har pekt på en rekke helt sentrale hensyn som taler mot at en slik bestemmelse innarbeides i finansavtaleloven.

Den foreslåtte forkjøpsrettsbestemmelsen gjennom utk. [§] 45 a) gjelder ved finansinstitusjoners overdragelse av lån. Så langt vi erfarer skjer slike transaksjoner i svært liten grad. Vårt inntrykk er at fordringsoverdragelser med henblikk på å få oppgjort restverdier og avviklet fordringsforhold i det vesentlige finner sted i tilknytning til vare- og tjenesteleverandørers utestående krav. Som det fremgår av utredn. s. 34 annen sp., viser også kommisjonen til at det er forfalte kundefordringer hos leverandører av varer og tjenester som i de seneste år har vært gjenstand for oppkjøp. Vi antar at det er i slike forhold at det kan forekomme eksempler på uakseptable inndrivingsmetoder og «støtende» fortjenesteforhold på inndrivers hånd. Tiltak i denne sammenheng synes det mest hensiktsmessig å sette inn gjennom inkassoloven slik at profesjonelle fordringsoppkjøpere underlegges krav om bevilling og tilsyn i samsvar med kommisjonens forslag. Når bestemmelsen dertil er gitt en utforming som rekker langt utover det som antas å være formålet, må vi fra vår side stille oss negative til dette. Under enhver omstendighet fremstår det som svakt begrunnet at det legges fram forslag til en slik bestemmelse innenfor den del av markedet der behovet synes minst.»

FNH/Sparebankforeningen peker på at finansavtaleloven allerede gir låntaker et betydelig vern i forbindelse med fordringsoverdragelse, og at samtykkekravet i finansavtaleloven § 45 gir låntaker full kontroll med om kreditorposisjonen overtas av andre enn en ny finansinstitusjon.

Det uttales videre:

«Når en finansinstitusjon overdrar fordringen(e) til en annen finansinstitusjon, har låntaker det vern som ligger i at finansinstitusjoner er underlagt Kredittilsynets tilsyn og kontroll, samt det øvrige omfattende regelverk som er omgitt finansnæringen. Vi anser det for øvrig som relativt usannsynlig at låntaker ved slikt kreditorskifte mellom finansinstitusjoner risikerer å bli utsatt for «kreative» og hardhendte innkrevingsarrangementer, eller overhodet den type opptreden hos inndriver som etter det vi forstår har foranlediget utredningen.»

FNH/Sparebankforeningen peker videre på at en forkjøpsrettsbestemmelse vil stride mot grunnleggende prinsipper for gjeldssanering, og uttaler i den forbindelse:

«Gjennom forslaget om forkjøpsrett åpner man for at en skyldner vil kunne få sanert store deler av sin gjeld som følge av kreditorskifte. Det sentrale grunnlaget for enhver form for gjeldsordning, hva enten den skjer som en utenrettslig avtale med kreditorene eller i medhold av gjeldsordningsloven, er at skyldnerens generelle økonomiske situasjon tilsier en akkordløsning. Når man nå gjennom forslaget om forkjøpsrett åpner for gjeldssanering på grunnlag av et rent kreditorskifte, og uavhengig av debtors totale økonomiske forhold, bryter man følgelig med alment aksepterte prinsipper for gjeldssanering.

Et annet sentralt hensyn ved gjeldssanering er at dette skal skje på grunnlag av en samlet løsning som inkluderer alle fordringer på debitor, dvs. at det forutsettes en likebehandling av kreditorene. Denne type kriterier er ikke relevante i forhold til den foreslåtte forkjøpsrettsordning.

Etter lovforslaget vil det til overmål være rene tilfeldigheter mht. hvilke debitorer som vil kunne nyte godt av en eventuell forkjøpsrett, der betalingsmisligholdet dessuten kan bero vel så mye på viljen som evnen. Vi ser ikke bort fra at det vil være debitorer som tross alt har penger, eller tilgang på dette gjennom f.eks. familie og venner, som vil «tjene» på en slik forkjøpsrettsbestemmelse. Debitorer som ikke har tilgang på midler, vil uansett ikke kunne benytte seg av dette. Den «sosiale fordelingsprofilen» vil derfor i enkelttilfelle kunne bli mindre god.

Etter vår vurdering er det her tale om et tilfeldig og «uryddig» gjeldssaneringsinstrument på siden av de ordinære gjeldsordningsregler nedfelt i gjeldsordningsloven. Det bør utgjøre et betydelig tankekors at det legges opp til et system der debitor på et tilfeldig grunnlag vil kunne bli fri kanskje en vesentlig del av sin betalingsforpliktelse uten å måtte gå den ordinære vei om gjeldsordningsloven. Denne er som kjent utviklet nettopp med henblikk på å finne frem til balanserte og samlede løsninger i tråd med det som er nevnt foran. Vi kan vanskelig se det lovpolitiske behov for å legge til rette for slike «lettvinte» løsninger ved siden av nevnte lov. Det er ikke en gang foretatt noen rettslig konsekvensanalyse av de negative effekter i denne sammenheng.»

FNH/Sparebankforeningen undertreker videre at en eventuell forkjøpsrettsbestemmelse må unnta porteføljeoverdragelser m.v. mellom finansinstitusjoner, og viser til behovet for handlingsrom ved selskapsrettslige og markedsmessige tilpasninger. Om dette spørsmålet heter det i uttalelsen:

«Et vesentlig punkt i forhold til en eventuell forkjøpsrettsbestemmelse som foreslått, gjelder behovet som finansinstitusjoner i ulike sammenhenger har for å kunne selge ut hele eller deler av sin portefølje. Dette skjer typisk i forbindelse med selskapsrettslige eller markedsmessige omstillinger og tilpasninger. Dette gjelder f.eks. gjennom fusjon eller fisjon, eller salg av deler av virksomheten ved nedleggelse av filialer eller avdelingskontor. Til illustrasjon nevnes den nå aktuelle overdragelse av filialer med tilhørende «innmat» fra Vår Bank til en rekke lokale sparebanker som et ledd i den forestående overdragelse av finanskonsernet Vår Bank og Forsikring til Sparebank 1 Gruppen. Det vil også kunne være tale om salg av restverdier i form av fordringer i en kriserammet finansinstitusjon under avvikling. Det er i slike situasjoner på-

krevet med handlingsrom knyttet til ofte kompliserte forhandlinger under tidspress der prisspørsmål vil stå sentralt. Forkjøpsrett vil kunne skape betydelig usikkerhet her. Dette vil kunne bidra til å forsinke og komplisere slike prosesser, kanskje endog umuliggjøre markedsmessige endringsbehov. Det vil næringspolitisk være uakseptabelt og ubegrunnet å legge inn mekanismer i form av forkjøpsrett for den forfalte del av fordringsmassen i slike tilfeller. Vi minner her om at det for en stor del vil gjelde disposisjoner som betinger konsesjonsmyndighetenes samtykke, med den kvalitetssikring som også ligger i det. Det er slik vi ser det her tale om en betydelig spennvidde av overdragelsesforhold fra selskapsrettslige fusjoner der det kan reises spørsmål om det foreligger «overdragelse» i obligasjonsrettslig forstand, til de mer begrensede porteføljesalg.»

FNH/Sparebankforeningen peker videre på problemet med verdsetting av sammensatte porteføljer. Det pekes også på at Banklovkommisjonens fremtidige utredning av verdipapirisering vil kunne få betydning i forhold til porteføljeoverdragelser, og fremhever dette som et ytterligere argument mot å åpne for forkjøpsrett i finansnæringsammenheng.

FNH/Sparebankforeningen viser til at kommisjonen riktignok har forutsatt at porteføljeoverdragelser for en stor del ikke skal være omfattet av en eventuell forkjøpsrett for lånetakere, (jf. utredningen s.32 første spalte og s.67 annen spalte), men påpeker deretter:

«Det fremstår likevel som uklart hvilke nærmere forhold på dette felt som faller utenfor bestemmelsens rekkevidde. Slike «løse» forutsetninger i motivene gir ikke på langt nær tilstrekkelig klarhet og sikkerhet for finansnæringen. Etter vårt skjønn må grenseoppgangen her avklares uttrykkelig i en eventuell lovtekst om forkjøpsrett. Under henvisning til den gjennomgang som er gitt foran, vil et lovbestemt unntak i finansinstitusjonssammenheng her måtte gå vesentlig lenger enn forhold som stort sett bare dekker selskapsrettslig fusjon eller fisjon.»

FNH/Sparebankforeningen uttaler i forlengelsen av dette følgende om den fusjons- og fisjonsproblematikk departementet reiste i høringsbrevet:

«Mht. til fusjons- og fisjonsproblematikken departementet ellers særlig tar opp, bør det av foranstående klart nok fremgå at vi mener slike selskapsrettslige disposisjoner må falle utenom rammen for lovforslagene, i alle fall i finansinstitusjonssammenheng. Dersom det mot vår anbefaling fremmes et forslag om en forkjøpsrettsbestemmelse i tråd med kommisjonens forslag, bør det derfor eksplisitt innarbeides unntak i forhold til innmatsalg, fusjon, fisjon og verdipapirisering. Eventuell omgælsesproblematikk i denne forbindelse som departementet særskilt nevner, vil i tilfelle i praksis kunne løses gjennom alminnelige regler om gjennomskjæring. Vårt hovedanliggende er at de hensyn som taler for betydelig handlingsrom for finansinstitusjoner i forbindelse med markedsmessige eller selskapsrettslige omstruktureringer og tilpasninger, er så tungtveiende at de må gis forrang i forhold til de hensyn som i tilfelle kan begrunne en eventuell forkjøpsrettsbestemmelse.»

FNH/Sparebankforeningen konkluderer med at de ser så vidt mange prinsipielle og praktiske betenkeligheter knyttet til en forkjøpsrettsbestemmelse, at departementet bør fraråde en slik bestemmelse i proposisjonen, *susidiært* at

en eventuell forkjøpsrettsbestemmelse ikke blir gjort gjeldende ved overdragelse av fordringer mellom finansinstitusjoner.

3.5 Departementets vurdering

3.5.1 Noen utgangspunkter

Etter Justisdepartementets syn gir Banklovkommisjonens utredning og høringsinstansenes uttalelser et godt grunnlag for Stortingets endelige vurdering av spørsmålet om å innføre en regel om forkjøpsrett for låntakeren ved overdragelse av forfalte lånefordringer. I Banklovkommisjonens utredning s. 59 heter det bl.a.:

«I Banklovkommisjonen har det gjort seg gjeldende ulike syn på i hvilken utstrekning innføring av en forkjøpsrett som nevnt vil bidra til å styrke stillingen til låntakere flest, og i hvilken utstrekning det vil være behov for forkjøpsrett ved siden av de strakstiltak når det gjelder inndrivingsforetakenes virksomhet, som det under alle omstendigheter antas å være behov for (...). Målet har vært å gi en så vidt mulig fullstendig redegjørelse for de momenter som etter kommisjonens oppfatning vil være av betydning når høringsinstanser, Regjeringen og i siste omgang Stortinget skal vurdere om det også bør tas bestemmelser om forkjøpsrett for låntakere ved overdragelse av misligholdte lånefordringer inn i finansavtaleloven.»

Departementet vil - som Banklovkommisjonen - understreke at spørsmålet om forkjøpsrett bør vurderes i et bredt perspektiv, der man også vurderer alternative tiltak for å løse de problemer og ivareta de hensyn som ligger bak Stortingets vedtak 15. juni 1999. Departementet har her særlig merket seg kommisjonens drøftelse av og forslag til endringer i inkassoloven, og kommer nærmere tilbake til disse spørsmål i proposisjonen kapittel 4-6. Departementet har videre merket seg at det har vært delte meninger og til dels sterke innvendinger blant høringsinstansene når det gjelder spørsmålet om forkjøpsrett, jf. kap. 3.4 foran.

Justisdepartementet er for sin del kommet til at det på bakgrunn av innvendingene i høringsrunden vil frarå Stortinget å vedta en bestemmelse om forkjøpsrett for låntakere i tråd med utkastet til § 45 a i finansavtaleloven. Etter departementets syn kan en slik forkjøpsrett få uheldige virkninger for utviklingen av effektive finansmarkeder også til beste for forbrukerne og skape risiko for at enkelte låntakers betalingsvilje blir redusert. Selv om en forkjøpsrett kan være til fordel for den enkelte låntaker som måtte benytte seg av den, vil det være en fordel som kan virke vilkårlig i forhold til andre låntakere og andre, mer generelle former for gjeldssanering. Hovedhensyn som en forkjøpsrett skal ivareta - å motvirke uheldige innkrevingsmetoder og lette vanskeligstilte skyldners stilling - kan etter departementets syn ivaretas bedre ved andre lovtiltak, jf. proposisjonen kap. 4 og 6. En nærmere utdyping av departementets vurderinger fremgår nedenfor i kap. 3.5.2 - 3.5.10. På denne bakgrunn fremmer departementet i proposisjonen her ikke forslag om en bestemmelse i finansavtaleloven om forkjøpsrett for låntakere.

3.5.2 Bakgrunnsrett og behovet for forkjøpsrett

Hovedregelen i norsk rett er at fordringer fritt kan overdras. Dette kan sies å bygge på en aksept av at debitor skal fortsette å hefte for sin forpliktelse, ikke bare overfor den opprinnelige kreditor, men også overfor nye kreditorer.

Et naturlig motstykke til at kreditor har overdragelsesrett, er at den som kjøper fordringen, ikke får noen bedre rett overfor debitor enn avhenderen hadde. Rettslig sett kommer derfor ikke debitor i noen dårligere stilling ved at fordringen overdras. Dette prinsippet har kommet til uttrykk i gjeldsbrevloven § 25, men antas også å følge av alminnelige uløvfestede prinsipper. Regelen er også lovfestet i finansavtaleloven § 45 annet ledd jf. § 55.

I tillegg gir finansavtaleloven § 45 første ledd låntakeren en særlig beskyttelse mot eventuelle ubehageligheter ved at fordringen overdras *utover* det som følger av alminnelige prinsipper om overdragelse. Etter denne bestemmelsen kan långiveren uten låntakerens samtykke bare overdra fordringen til en annen finansinstitusjon eller lignende institusjon i lovens forstand. For å opptre som finansinstitusjon kreves konsesjon etter finansieringsvirksomhetsloven, noe som i stor utstrekning vil utelukke useriøse aktører. Dersom forbrukeren er misfornøyd med den nye kreditoren, har han eller hun etter finansavtaleloven § 53 dessuten rett til å refinansiere lånet uten at det påløper gebyr ved skifte av långiver.

Partene kan for øvrig ta inn i låneavtalen en bestemmelse om at kreditor ikke har rett til å overdra lånefordringen eller at denne retten skal være begrenset. Selv om et slikt vilkår ikke fremgår uttrykkelig av avtaleteksten, vil en slik forutsetning kunne anses avtalefestet ut fra omstendighetene for øvrig.

Slik departementet ser det, gir gjeldende regler et betydelig vern for debitor. På denne bakgrunn er det et sentralt spørsmål om det er behov for en regel om forkjøpsrett ved overdragelse av lånefordringer.

Finansieringsselskapenes Forening og *Finansnæringens Hovedorganisasjon/Sparebankforeningen* peker i høringsrunden på at den aktuelle type overdragelser først og fremst finner sted utenfor finansinstitusjonene, noe også Banklovkommisjonen påpeker (s. 34 i utredningen). *Norske Inkassobyråers Forening* har inntrykk av at fordringer i praksis selges der avhenderen har akutt behov for likvider. Dette vil nok sjelden være tilfelle i låneforhold, fordi finansinstitusjoners økonomiske forhold sjelden er så prekære.

Ifølge *Banklovkommisjonen* (utredningen s. 34), er visstnok fordringsoverdragelse mest vanlig når det gjelder fordringer for vederlag for kjøp av varer og tjenester. Banklovkommisjonen avgrenser mot overdragelse av slike kundefordringer, da dette faller utenfor kommisjonens mandat, men viser til at en del av de forslag som fremmes vil kunne få betydning for slike fordringer. Dette vil gjelde for forslagene om endringer i inkassoloven, som ikke er begrenset til lånefordringer, se nærmere nedenfor under kapittel 4-6. I høringsuttalelsen fra *Finansnæringens Hovedorganisasjon/Sparebankforeningen* fremheves inkassolovens betydning i denne sammenheng. **D e p a r t e - m e n t e t** antar det ofte vil være likviditetsproblemer som er årsaken til at kreditor overdrar andre typer kundefordringer enn lånefordringer, jf. for så vidt den ovennevnte uttalelsen fra *Norske Inkassobyråers Forening*. En begrensning i retten til å overdra andre kundefordringer, kan innebære at

man styrker vanskeligstilte skyldnere på bekostning av kreditorer som også har økonomiske problemer.

3.5.3 Kreditorskifte og inndrivingsmetoder

En forkjøpsrett for låntakeren kan tjene til beskyttelse mot at låntakeren får en ny kreditor som foretar en mer aktiv eller pågående og hardhendt inndrivning enn den opprinnelige långiver. Overdragelse bringer inn en ny aktør som låntakeren ikke har hatt noen kontakt med og derfor heller ingen mulighet for å vurdere risikoen for å bli utsatt for hardhendt inndrivning fra den nye kreditor.

Departementet kan imidlertid ikke se at det er noen klar dokumentasjon for at kreditorskifte øker risikoen for hardhendt inndrivning. Blant høringsinstansene er det delte meninger om spørsmålet. *Forbrukerrådet* gir uttrykk for at overdragelse av fordringen svekker muligheten for betalingsordninger og dialog med ny långiver, og vil kunne virke konfliktskapende. *Juss-Buss* har på den annen side hatt erfaring med at det ofte er mulig å få til gode nedbetalingsordninger med kreditorer som har kjøpt opp kravet for en billig penge, formodentlig fordi disse er mindre utsatt for tap enn den opprinnelige kreditor.

En låntaker kan ellers bli utsatt for en mer aggressiv inndrivning av lånet enn tidligere også uten at fordringen er blitt overdradd. Det kan f.eks. skyldes at långiveren mister tålmodigheten med skyldneren og bestemmer seg for å gå hardere til verks, eller ved at det skjer et skifte av de personer som representerer långiver overfor skyldneren.

Spørsmålet om å motvirke urimelig hardhendt inndrivning er etter departementets syn derfor et spørsmål som bør løses uavhengig av spørsmålet om overdragelse av lånefordringer. Departementet viser i denne sammenheng til *Kredittilsynets* synspunkter i høringsrunden, som har fått tilslutning av *Finansdepartementet*. Det avgjørende må være at den nye kreditor ikke går utover sine rettigheter etter avtalen, og holder seg innenfor rammen av god inkassoskikk og særlige regler om inndrivning av fordringer. D e p a r t e m e n t e t mener at urimelig pågående inndrivingsmetoder bør motvirkes med regler knyttet til selve betalingsinndrivningen, og viser til forslagene i kapittel 4 og 6 nedenfor.

Ved den mest aggressive inndrivning med bruk av ulovlige metoder kan man snakke om «torpedometoder» eller andre kriminelle metoder. D e p a r t e m e n t e t anser det meget lite sannsynlig at en finansinstitusjon vil gjøre bruk av slike metoder ved inndrivning av f.eks. et ordinært banklån til en forbruker. Og når det gjelder andre kreditorer enn finansinstitusjoner eller lignende institusjoner, er låntakeren beskyttet ved at fordringen bare kan overdras til dem med låntakerens samtykke, jf. finansavtaleloven § 45 første ledd.

I andre typer gjeldsforhold har det muligens vært et økende problem at det anvendes kriminelle innkrevingsmetoder. Departementet mener imidlertid at dette problemet primært må løses ved strafferettslige eller andre kriminalpolitiske virkemidler, jf. kapittel 6 nedenfor. Det er fare for at den typen pengeinnkrevere det her er tale om, i liten grad vil respektere sivilrettslige restriksjoner. Det gjelder særlig fordi det i situasjoner der det anvendes «torpedoer», ofte ikke er noe rettslig grunnlag for kravet, f. eks. fordi det dreier

seg om juridisk uforpliktende spillegjeld eller krav som er oppstått ved salg av narkotika.

3.5.4 Rettferdighetsbetraktninger

I Innst. O. nr. 84 (1998-99) ga justiskomiteens flertall uttrykk for at det kan fremstå som støtende at fordringen selges til et så lavt beløp at låntakeren selv kunne hatt mulighet til å innfri lånet. Også departementet ga i Ot.prp. nr. 41 (1998-99) uttrykk for dette (s. 61).

Denne rettferdighetsbetraktningen krysses imidlertid av en annen. Som *Kredittilsynet* er inne på i sin høringsuttalelse, er det et faktum at debitor har lånt penger i finansinstitusjonen. Etter d e p a r t e m e n t e t s syn kan det da vanskelig ses som urimelig at debitor må betale tilbake de pengene vedkommende faktisk har lånt. En forkjøpsrett vil, som Kredittilsynet peker på, innebære at debitor gis rett til å komme seg ut av gjeldsforholdet mot å betale et langt mindre beløp enn den faktiske restgjelden. En forkjøpsrett vil derfor virke som et særskilt gjeldssaneringsinstitutt, jf. nærmere under 3.5.7.

3.5.5 Virkningene i finansmarkedet

Departementet antar at en regel om forkjøpsrett først og fremst vil bli utnyttet for de mest verdifulle fordringene i en portefølje. Dette skyldes at låntakerens betalingssevne vil påvirke bruken av forkjøpsretten, og den individuelle betalingssevnen vil også påvirke verdien av den enkelte fordring i porteføljen.

Dersom forkjøpsretten blir brukt for de mest verdifulle fordringene, kan det på den annen side medføre at overdragelse av fordringer som forretningsidé blir uinteressant. Erververen må jo ta forkjøpsretten i betraktning ved vurderingen av hva vedkommende er villig til å betale for fordringen eller fordringsporteføljen. Dermed vil det ofte ikke være interessant for noen av partene å inngå en avtale om overdragelse.

Fra et samfunnsøkonomisk synspunkt kan det imidlertid være gunstig at det finnes egne aktører som har spesialisert seg i oppkjøp og inndrivning av problematiske fordringer. Å følge opp og inndrive slike fordringer vil i praksis kreve at långiveren har opprettet et eget apparat i sin egen organisasjon som kan ta seg av saksbehandlingen. De fleste finansinstitusjoner vil nok ha opprettet et eget apparat for innkreving av vanskelige fordringer. Men for mindre finansinstitusjoner vil det nok kunne være uforholdsmessig ressurskrevende å alltid selv kreve inn utestående gjeld. Både i bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk perspektiv kan det derfor være hensiktsmessig at fordringene selges til en aktør som har spesialisert seg på oppkjøp og inndrivning av fordringer.

3.5.6 Nærmere om årsakene til betalingsmislighold og faren for utnyttelse av reglene om forkjøpsrett

Av forskningsrapporten «Å betale for sent, Dårlig råd eller dårlig moral», (Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) rapport 3/99), fremgår det at mye tyder på at betalingsmoralen i samfunnet er synkende. Undersøkelsen tyder på at det ikke er noen entydig sammenheng mellom svak økonomi og mislighold av betalingsforpliktelser, noe som indikerer

at mislighold ofte skyldes liten betalingsvilje og/eller unødvendig høyt forbruk.

Departementet ser ikke noen grunn til å gi debitor muligheten til å frigjøre seg fra gjeldsansvaret ved å betale en lavere sum enn pålydende, der det ikke er manglende betalingsevne, men betalings *viljen* som er årsaken til at gjelden ikke er betalt. Også det at gjeldssituasjonen skyldes høyt forbruk taler mot at skyldneren gis rett til avkortning av betalingsplikten. Det bør heller ikke legges skjul på at regler som er ment å beskytte personer som uforskyldt har kommet i betalingsproblemer, i noen tilfeller bevisst utnyttes av personer som uten rimelig grunn søker å unndra seg gjeldsansvaret. I den sammenheng er det, som særlig *Finansforbundet*, *Kredittilsynet* og *LO* anfører i sine høringsuttalelser, en fare for at enkelte debitorer vil spekulere i en forkjøpsrett ved at betalingen av fordringen blir trenert inntil den blir overdratt, slik at gjeldsansvaret kan innfris mot å betale en brøkdel av pålydende.

3.5.7 Forslaget om forkjøpsrett vurdert i forhold til det eksisterende regelverk om debitorbeskyttelse og gjeldssanering

Som allerede påpekt under 3.5.4 kan en forkjøpsrett ventes å få gjeldssanerende effekt.

Utgangspunktet er imidlertid at debitor har forpliktet seg til å tilbakebetale lånet. Debitor fortsetter å hefte selv om kravet overdras. Dersom en rett til gjeldssanering foreligger etter gjeldende regelverk, skal debitor kunne benytte seg av de muligheter som ligger i dette, uavhengig av om kravet er overdratt eller ikke. Departementet mener imidlertid at en vurdering av gjeldssanering bør foretas ut fra det regelverk som er utviklet med sikte på dette, og som ivaretar alle relevante hensyn. Vurderingen bør foretas ut fra skyldnerens økonomiske situasjon, ikke som følge av et kreditorkifte i seg selv, jf. høringsuttalelsen til *Finansieringsselskapenes Forening* og *FNH/Sparebankforeningen*.

Dekningsloven kapittel 2 oppstiller begrensninger når det gjelder hvilke av en skyldners formuesgoder som kan beslaglegges for å tjene til dekning av vedkommendes gjeld. Et generelt system for gjeldsforhandling og akkord finnes i konkursloven. Videre har privatpersoner med alvorlige betalingsproblemer mulighet til gjeldsordning i henhold til gjeldsordningsloven (lov 17. juli 1992 nr. 99 om frivillig og tvungen gjeldsordning for privatpersoner).

En viktig side ved reglene i gjeldsordningsloven, konkursloven og dekningsloven, er at de tar hensyn til debtors samlede gjeldsbyrde, noe som i utgangspunktet medfører en likebehandling av skyldnerens kreditorer. Dersom debitor gis rett til gjeldssanering gjennom en forkjøpsrett, vil det bare ha betydning for én enkelt fordring og én enkelt kreditor. Det vil kunne øke de øvrige kreditors dekningsmuligheter, men dette må anses som en ubegrunnet forfordeling av disse fordringshaverne.

Det kan også forekomme at debitor til tross for avkortning av en del av gjelden ved utøvelse av forkjøpsrett, fortsatt er insolvent. Det er altså ikke sikkert at avkortning av betalingsforpliktelsen ved utøvelse av forkjøpsrett vil medføre noen reell forbedring av debtors gjeldssituasjon. Også dette viser etter Justisdepartementets syn at regler om gjeldssanering og kreditorbeskyttelse bør omfatte skyldnerens samlede gjeld.

Det er for øvrig lite hensiktsmessig at det avgjørende for skyldnerens rett til gjeldslettelse, skal være en begivenhet som fra dennes ståsted er ganske tilfeldig, nemlig at en av kreditorene bestemmer seg for å overdra et krav til en ny kreditor. Også *Kredittilsynet* fremhever dette i høringsrunden, og peker på at andre låntakere vil måtte betale sin gjeld fullt ut.

Ved å knytte retten til avkortning av lånekravet til overdragelsen av gjelden, har man heller ingen sikkerhet for at det er de skyldnere som trenger det mest som oppnår lettelse i gjeldsansvaret. Som både *Banklovkommisjonen* (utredningen s. 55) og *Kredittilsynet* påpeker, vil det bare være de debitorer som har mulighet til å fremskaffe det nødvendige beløp som vil kunne benytte seg av forkjøpsretten.

En bedring av privatpersoners muligheter til gjeldssanering og vern mot kreditorforfølgning bør etter Justisdepartementets syn skje ved endringer i gjeldsordningsloven, konkursloven og/eller dekningsloven. Justisdepartementet foreslår nedenfor under kapittel 6 at skyldneres rett til informasjon om muligheten for gjeldsordning styrkes ved at kreditor i forbindelse med overdragelsen av fordringen plikter å informere debitor om muligheten for gjeldsordning. Justisdepartementet viser ellers til at Barne- og familiedepartementet 1. februar 2000 sendte ut et høringsnotat med forslag til endringer i gjeldsordningsloven. Et av hovedhensynene bak disse endringsforslagene har vært å bidra til større likhet og rettferdighet for de gjeldsrammede.

3.5.8 Særlige problemer ved fastsettelse av prisen for forkjøpsrett ved porteføljeoverdragelser

3.5.8.1 Generelt

Når fordringer selges, overdras de ofte som en samlet portefølje. I slike tilfeller er det ikke avtalt noen pris mellom kjøper og selger for den enkelte fordring, noe som reiser spørsmål om hvordan prisen skal fastsettes i forhold til den enkelte debtors forkjøpsrett.

Banklovkommisjonen mener at prinsippene for prisfastsettelse bør fremgå av loven, da dette er en forutsetning for anvendelse av bestemmelsen, jf. utredningen s. 59 annen spalte. Departementet er enig i dette dersom en bestemmelse om forkjøpsrett innføres. Høringsrunden har imidlertid vist at det er betydelige vanskeligheter forbundet med prisfastsettelsen.

Banklovkommisjonens forslag tar - i tråd med justiskomiteens flertallsmerknader i Innst. O. nr. 84 (1998-99) - utgangspunkt i en gjennomsnittsbetraktning. Samtidig gir det en margin for å ta hensyn til den usikkerhet som knytter seg til om et slikt gjennomsnittlig prisnivå er representativt for den enkelte fordring, jf. utredningen s. 56 første spalte og s. 60 første spalte.

Banklovkommisjonen mener at prisen ved porteføljesalg bør beregnes på grunnlag av fordringens pålydende ved overdragelsen multiplisert med det dobbelte av den prosent vederlaget for hele porteføljen utgjør i forhold til samlet pålydende av alle fordringer som inngår i porteføljen. Forslaget inneholder også en lempingsregel dersom erververens fortjeneste skulle bli urimelig stor. Banklovkommisjonens begrunnelse for prisfastsettelsen er at det normalt vil være verddivariasjoner og ulik inndrivingsmulighet for fordringer i porteføljen, og at den foreslåtte regelen best ivaretar de kryssende hensyn i det

aktuelle trepartsforholdet mellom låntakeren, den opprinnelige kreditor og den nye kreditor. Kommisjonen har tatt hensyn til at låntakeren blir kvitt sitt gjeldsansvar og at låneporteføljer normalt blir avhendet til en meget begrenset del av pålydende, jf. utredningen s. 59-60.

Som eksempel på hva kommisjonens forslag innebærer, kan tenkes salg av en portefølje pålydende til sammen kr 100 millioner for kr 15 millioner. Her er porteføljeprisen altså 15 % av pålydende. Dersom en enkeltfordring i denne porteføljen lyder på kr 100 000, har følgelig skyldneren rett til å kjøpe denne for 30 % av pålydende, kr 30 000.

Departementet legger til grunn at en eventuell forkjøpsrettsbestemmelse må ta utgangspunkt i en gjennomsnittsbetraktning. Departementet oppfatter også de høringsinstanser som har uttalt seg om prisspørsmålet slik, selv om det er uenighet mellom høringsinstansene om hvordan prisen nærmere skal beregnes. *Juss-Buss* ønsker imidlertid et forbud mot overdragelse av porteføljer i forbrukerforhold, slik at prisen fastsettes ved stykkpris. Departementet mener det vil være en helt uhensiktsmessig og ressurskrevende løsning å løse problemet med prisfastsettingen ved å påby at fordringene skal selges enkeltvis. Departementet kan også slutte seg til Banklovkommisjonens argumenter mot individuell verdsetting av fordringer som inngår i en portefølje, se utredningen s. 56 første spalte og s. 59 annen spalte.

Når det gjelder de nærmere prinsippene for prisberegning ved porteføljesalg, er som nevnt høringsinstansene uenige. *Finansforbundet* stiller spørsmål ved om det beløp som debitor skal ha rett til å kjøpe fordringen for, er satt for lavt. *Forbrukerombudet*, *Forbrukerrådet* og *Juss-Buss* (subsidiært) mener prisen bør være den samme som erverver måtte betale (underforstått at Banklovkommisjonens pris er satt for høyt). Både *Forbrukerombudet* og *Forbrukerrådet* ser imidlertid at det kan medføre tap for erververen dersom forkjøpsretten først gjøres gjeldende etter to måneder, noe som etter *Forbrukerombudets* syn kan kompenseres noe. *Barne- og familiedepartementet* antyder at prisen kan settes til 50% over erververens pris. *Gjeldsofferalliansen* mener på sin side at Banklovkommisjonens forslag er urimelig, og foreslår en fast avgift for forkjøpsretten.

Departementet skal bemerke at dersom det er svært store verdiforvariasjoner, noe som visstnok ikke er uvanlig, vil selv ikke dobbelt proSENTSATS som foreslått av Banklovkommisjonen, oppveie den økte tapsrisikoen ved en forkjøpsrett. Som eksempel kan tenkes at en portefølje av fordringer, der verdien av enkeltfordringene varierer mellom 5 % og 80 % av pålydende, selges for 15 % av pålydende. Det ville medføre at skyldneren av fordringene som er verdsett til 80 % av pålydende kan frigjøre seg ved å betale 30 % av pålydende. Ettersom det antas at det gjennomsnittlig vil være de mest verdifulle fordringene i porteføljen (dvs. de fordringene hvor man har best mulighet for å inndrive gjelden), det blir utøvet forkjøpsrett for, kan det tenkes at kreditor likevel blir sittende med et tap selv om forkjøpsretten utøves til den dobbelte proSENTSATS i samsvar med kommisjonens forslag.

Det kan spørres om det vil være rimelig at debitorer i så forskjellig stilling skal ha forkjøpsretten beregnet på samme måten. Beregningsmetoden medfører i det nevnte eksemplet at for skyldnere der verdien (på grunnlag av vedkommendes antatte betalingsevne) anslås til 5%, blir forkjøpsretten tre ganger

dyrere enn om hans fordring hadde blitt solgt i en portefølje med skyldnere i samme stilling. At forslaget kan medføre en lite rimelig fordeling av betalingsforpliktelsene for de enkelte debitorer i porteføljen, påpekes også i *Kredittilsynets* høringsuttalelse. Urimeligheter av denne type kan dempes dersom kreditor splitter opp salget i mindre porteføljer der det er liten verdivariasjon, eller selger fordringene enkeltvis. Men dette vil øke saksbehandlingskostnadene for partene ved salg av fordringer.

Dersom de beste fordringene i porteføljen gjøres opp ved utøvelse av forkjøpsretten, kan det dessuten, som *Juss-Buss* fremhever i sin høringsuttalelse, resultere i at kreditor går hardere til verks enn han ellers ville gjort på de skyldnere som ikke har benyttet forkjøpsretten. Det vil som oftest være de debitorer som står aller svakest. Også *Finansnæringens Hovedorganisasjon/Sparebankforeningen* anfører at en forkjøpsrett vil komme de debitorer som har relativt best økonomi til gode.

J u s t i s d e p a r t e m e n t e t finner det vanskelig å finne noe godt verdsettelseskriterium for forkjøpsretten der krav selges porteføljevise. Selv om Banklovkommisjonens forslag etter departementets syn fremstår som det beste kompromisset mellom ulike hensyn, vil forslaget som påvist ovenfor gi lite rimelige utslag for de enkelte aktører i ulike situasjoner avhengig av porteføljens innhold. Departementet kan likevel ikke se at det er aktuelt å velge noen annen løsning dersom forkjøpsrett foreslås.

3.5.8.2 Særlig om salg av blandede aktiva

En særlig vanske med prissettingen oppstår der forfalte lån selges sammen med andre aktiva. Det kan her være tale om samlet overdragelse av forfalte og uforfalte fordringer, eller samlet overdragelse av fordringer og andre formuesgoder. Spørsmålet blir da hvordan verdien av de forfalte lånefordringer skal fastsettes isolert sett i forhold til de øvrige formuesgoder i porteføljen, noe som er nødvendig for å klarlegge prisen på forkjøpsretten. Departementet tok opp dette spørsmålet i høringsbrevet, og ba høringsinstansene om synspunkter på hvordan problemet kunne løses.

Både *Finansnæringens Hovedorganisasjon/Sparebankforeningen* og *Kredittilsynet* fremhever at det er vanskelig å finne noen løsning på problemet med salg av forfalte lånefordringer sammen med andre aktiva. Etter Kredittilsynets mening taler dette også for at det ikke innføres noen regel om forkjøpsrett.

Også d e p a r t e m e n t e t har vanskelig for å se hvordan problemet skal kunne løses. Det synes for drastisk å forby salg av fordringer sammen med andre aktiva, særlig dersom det er tale om virksomhetsoverdragelser (jf. nærmere om de spesielle problemer som oppstår i den forbindelse under punkt 3.5.9). Et alternativ kunne være å kreve at partene fastsetter en særskilt pris for låneporteføljen hvor denne overdras sammen med andre aktiva, men dette gir overdrageren og erververen mulighet til å justere prisen på låneporteføljen vilkårlig i forhold til de andre aktiva som porteføljen omfatter. En tredje mulighet er at en eller annen nøytral instans, f. eks. en statsautorisert revisor eller Kredittilsynet fastsetter en takst for porteføljen av de forfalte fordringene som forkjøpsretten skal utøves i henhold til. En slik fremgangsmåte

må imidlertid antas å bli ressurskrevende. Departementet kan ikke se at noen av alternativene gir en akseptabel løsning.

3.5.9 Særlig om forkjøpsrettens innvirkning på organisatoriske endringer på kreditorsiden

Som det fremgår foran, vil forfalte fordringer i praksis ofte bli avhendet sammen med andre typer aktiva. I noen tilfeller vil slike salg innebære at en del av den avhendende finansinstitusjons *virksomhet* selges. Som eksempel kan tenkes at en bank ønsker å selge en av sine filialer til en annen bank. Dette skjer ved at banken til en samlet pris overdrar leiekontrakten for filiallokalene, innbo, samt de bankinnskudd og uforfalte og forfalte lånefordringer som er blitt administrert fra filialen.

De høringsinstanser som har uttalt seg særskilt om situasjonen ved slik virksomhetsoverdragelse, mener at det ikke bør utløse forkjøpsrett. Det gjelder *Finansieringsselskapenes Forening, Finansnæringens Hovedorganisasjon/Sparebankforeningen, Kredittilsynet, Norges Bank og Statens nærings- og distriktsutviklingsfond.*

Banklovkommisjonen forutsetter (utredningen s. 32 og 67) at selskapsmessige omdannelser ikke skal utløse forkjøpsrett. Det sies imidlertid ikke noe nærmere om hvordan grensen skal trekkes mellom transaksjoner som bør utløse forkjøpsrett og de som ikke bør gjøre det. At porteføljen selges sammen med andre typer aktiva kan ikke i seg selv være nok til å konstatere at det foreligger en virksomhetsoverdragelse. Da vil det bli lett for partene å unngå forkjøpsrett, f. eks. ved å selge en låneportefølje for flere millioner kroner sammen med et par brukte datamaskiner. Antakelig er det ikke mulig å trekke opp noen skarp grense, fordi det ikke er noen klar kvalitativ forskjell mellom tilfeller som må betraktes som et salg av en del av virksomheten og tilfeller som reelt sett må betraktes som et salg av en portefølje av lånefordringer. En skjønnsmessig løsning som ikke kan forutberegnes av partene, vil imidlertid skape usikkerhet både på kreditorsiden og for debitor. For låntakeren vil det være vanskelig å vurdere om det foreligger en fordringsoverdragelse som utløser forkjøpsrett uten å kjenne til avtalen som den opprinnelige og nye kreditor har inngått. Skal disse ha plikt til å gjøre den kjent for låntakeren - også om det vil røpe forretningshemmeligheter - må det reguleres særskilt.

Banklovkommisjonen mener at transaksjoner i form av fisjon og fusjon ikke bør utløse forkjøpsrett, jf. utredningen s. 67. Dette synet har fått oppslutning under høringen. Men da melder det seg et omgåelsesproblem ved at det blir mulig å bruke selskapsrettslige transaksjonsformer til å omgå reglene om overdragelse. Som eksempel kan tenkes at aksjeselskap A ønsker å overdra 100 forfalte lånefordringer til aksjeselskap B. I stedet for å selge fordringene, noe som vil utløse forkjøpsrett, kan selskapet A fisjonere ut et eget selskap C der de 100 fordringene inngår som selskapskapital. Deretter *fusjoneres* selskap C sammen med selskap B. **D e p a r t e m e n t e t** tok opp omgåelsesproblemet i høringsbrevet. *Høringsinstansene* ga utrykk for at man måtte kunne anvende en omgåelsesnorm i de tilfeller formålet med transaksjonen reelt sett er å overdra forfalte fordringer. Det vises i denne sammenheng til høringsuttalelsene fra *Finansnæringens Hovedorganisasjon/Sparebankforeningen, Kredittilsynet og Statens nærings- og distriktsutviklingsfond.*

Departementet finner det imidlertid vanskelig å utforme en omgælsesregel som lar seg anvende noenlunde enkelt i praksis. Det er ingen kvalitativ forskjell mellom transaksjoner som reelt sett må anses som virksomhetsoverdragelser, og transaksjoner som må anses å gjelde overdragelse av fordringer. Formålet for partene er i begge tilfeller ønsket om å oppnå økonomisk fortjeneste. En normal forutsetning for å kunne oppstille en noenlunde praktiserbar omgælsesnorm, er at det er en kvalitativ realitetsforskjell mellom de tilfeller som rammes av omgælsesnormen, og de som ikke rammes. Man kan bruke skatteretten som eksempel, som er det rettsområde der man først og fremst anvender omgælsesregler i praksis. For at en disposisjon som etter sin art faller utenfor en skatteregel likevel skal fanges opp av en omgælsesregel, er hovedvilkåret at transaksjonen ikke har vesentlig andre virkninger for skattyteren enn de skatterettslige. Det dreier seg altså om en sammenligning mellom to *kvalitativt forskjellige typer rettsvirkninger*. Det vil ikke på samme måte være tilfellet vedrørende forkjøpsrett for fordringer, fordi det som tidligere påpekt er en helt flytende overgang mellom virksomhetsoverdragelse og fordringsoverdragelse. Spennvidden av overdragelsesforhold fremheves også i høringsuttalelsen fra *Finansnæringens Hovedorganisasjon/Sparebankforeningen*. En omgælsesnorm må således baseres på en skjønnsmessig vurdering av om transaksjonen bør anses som en fordringsoverdragelse eller virksomhetsoverdragelse. En slik regel vil være lite forutberegnelig og må anses prosesskappende.

Departementet vil oppsummere dette slik at dersom en regel om forkjøpsrett skal innføres, bør den ikke gjelde for virksomhetsoverdragelser, fordi den ellers vil motvirke hensiktsmessige strukturomlegginger i finansnæringen. Men med et slikt unntak åpner man for omgælsesregler av forkjøpsretten som det er vanskelig å angi noe klart mottiltak mot.

3.5.10 EØS-rettslige skranker for innføring av regler om forkjøpsrett

Det kan reises spørsmål om innføring av forkjøpsrett for låntakere vil være i strid med Norges forpliktelser etter EØS-avtalen.

Departementet er ikke kjent med at det finnes regler om forkjøpsrett for debitor ved overdragelse i andre land i EØS-området eller i verden for øvrig. Det vises i den sammenheng til Banklovkommisjonens undersøkelse av fremmed rett, jf. utredningen s. 28-29. Ytelse av lån er en *tjeneste* som reguleres av EØS-avtalen kapittel 3. Etter EØS-avtalen artikkel 36 skal det ikke være restriksjoner i adgangen til å yte tjenester for EØS-borgere innen EØS-området. Dette medfører for det første et forbud mot regler som direkte diskriminerer et lands borgere i forhold til et annet. Det er klart at en forkjøpsrettsregel ikke vil ha noen slik virkning. Slik reglene om forkjøpsrett er foreslått, vil de ha samme virkning uavhengig av om långiveren er fra Norge eller et annet EØS-land. Forutsetningen for dette er selvsagt at låneforholdet omfattes av norsk rett etter de internasjonale-privatretslige regler i det land hvor saken pådømmes.

Etter rettspraksis rammer artikkel 36 også restriksjoner på samhandelen som ikke er diskriminerende. Nasjonale regler som begrenser adgangen til å yte tjenester som er lovlige i tjenesteyterens hjemland, kan tenkes å utgjøre en *handelshindring* etter EØS-avtalen. Dersom f. eks. en dansk bank tilbyr lån til

kunder i flere EØS-land, inkludert Norge, vil det kunne skape problemer at de norske lånekundene har en særskilt forkjøpsrett ved overdragelse av lånefordringer fra den danske banken som ikke låntakere i andre EØS-stater har. Det vil kunne medføre at banken hindres i å benytte det samme markedskonsept i Norge som i andre EØS-land, noe som øker kostnadene, og således motvirker fri flyt av tjenestene. Det skal etter rettspraksis lite til for at det foreligger en handelshindring, og mye taler derfor for at en bestemmelse om forkjøpsrett vil kunne bli ansett som en slik hindring.

Spørsmålet blir om det likevel kan være en lovlig handelshindring. I rettspraksis er det lagt til grunn at en ikke-diskriminerende restriksjon kan godtas dersom det er begrunnet i tvingende eller allmenne hensyn. EF- og EFTA-domstolen har i relativt stor utstrekning godtatt forbrukervern som begrunnelse for restriksjoner. Forslaget om forkjøpsrett er begrunnet i hensynet til beskyttelse og begunstigelse av låntakeren. I den grad forkjøpsretten gjelder forbrukere, vil det dermed kunne argumenteres med at EØS-avtalen åpner for særordninger. I utgangspunktet har det enkelte land stor mulighet til selv å velge beskyttelsesnivå ut fra forbrukerhensyn, men EF-domstolen har i en del tilfeller vurdert hva som kan anses for et rimelig nasjonalt beskyttelsesnivå. For det første synes overprøving av nasjonalt beskyttelsesnivå å variere i forhold til hva slags forbrukerinteresser som vernes. I denne sammenheng er det grunn til å tro at EFTA-organene, som håndhever EØS-avtalen, vil være mer restriktive i forhold til en bestemmelse som innebærer gjeldssanering enn for eksempel forbrukervernregler som direkte beskytter forbrukeres liv, helse etc. Som det fremgår av proposisjonen her, legger departementet til grunn at en forkjøpsrett ved overdragelse av fordringer antakelig i relativt liten grad vil medføre noen gjeldslettelse for låntakere som har de vanskeligste gjeldsproblemene, men at regelen på den annen side kan virke fordyrende på kredittytelser generelt sett, noe som vil gå utover alle forbrukere som opptar kreditt. Det må derfor anses som usikkert om en forkjøpsrett vil kunne forsvares ut fra legitime forbrukerhensyn, sett i forhold til restriksjonens negative virkninger for samhandelen. Særlig problematisk kan det være å forsvare en forkjøpsrett ved overdragelse av kausjonskrav for næringslån der kausjonisten er en privatperson, siden det her ikke er tale om noe ordinært forbrukerforhold.

Selv om de tiltak som en EØS-stat har satt i verk anses å innebære forbrukerbeskyttelse på et akseptabelt nivå, kreves det etter EØS-retten at tiltaket kan anses *nødvendig* for å beskytte de aktuelle forbrukerinteressene, i den forstand at de samme målsetninger ikke kan oppnås med alternative tiltak som virker mindre begrensende på handelen.

Dette kan tenkes å bli avgjørende for om en forkjøpsrett rammes av EØS-avtalen. I praksis er det her lagt vekt på om det finnes andre tiltak som på rimelig måte kan ivareta de hensyn som det er tale om.

4 Endring av reglene om bevilling i inkassoloven

4.1 Innføring av krav til inkassobevilling for virksomheter som driver med oppkjøp og egen inndrivning av forfalte pengekrav

4.1.1 Banklovkommisjonens forslag

Banklovkommisjonen uttaler i NOU 1999: 31 s. 43 til 44:

«Oppkjøp av fordringer for inndrivning tilhører etter inkassolovens system, gruppen inndrivning av egne fordringer (egeninkasso). I utgangspunktet faller også egeninkasso inn under virkeområdet for loven, men realiteten i dette er alene at kravet om god inkassoskikk i loven § 8 gjøres gjeldende for egeninkasso. Dette innebærer at også den form for egeninkasso som oppkjøp og inndrivning av fordringer utgjør, i hovedsak faller utenfor de regler om bevilling, tilsyn og kontroll m.v. som loven fastlegger for utførelse av inkassovirksomhet etter oppdrag fra andre (fremmedinkasso). Det har i denne sammenheng ingen betydning om denne form for egeninkasso utføres av foretak som for øvrig driver fremmedinkasso i henhold til bevilling.

Selv om inkassoloven § 8 om god inkassoskikk gjelder for egeninkasso, herunder egeninkasso etter oppkjøp, er det ingen organer som har til oppgave å føre tilsyn med at standarden overholdes. Som påpekt i kapittel 4.1.1 forutsatte Justisdepartementet under lovarbeidet med inkassoloven at ved egeninkasso var det skyldneren selv som måtte påberope eventuelle brudd på god inkassoskikk. *Kommisjonen* antar at de ressursene som skyldnere med forfalte fordringer i alminnelighet har til rådighet, sjelden vil gjøre det aktuelt å ta en tvist med hensyn til om kravet om god inkassoskikk er overholdt. Når det gjelder den fortjeneste som oppnås ved inndrivning av fordringer som er kjøpt opp med sikte på inndrivning, vil skyldneren neppe ha innsigelsesrett og han vil i alminnelighet dessuten mangle kunnskap om fortjenesteforholdene. I praksis er det derfor i dag ingen kontrolltiltak knyttet til om god inkassoskikk er overholdt ved inndrivning av fordringer som er kjøpt opp for inndrivning.

Inkassolovutvalget pekte på at egeninteressen kan bli sterk ved inndrivning av egne fordringer og kan lede til hensynsløs inndrivning overfor skyldneren. Det er således åpenbart at erverv av fordringer med sikte på inndrivning kan gi uheldige utslag. Både Inkassoutvalget og Justisdepartementet ga under lovarbeidet til inkassoloven uttrykk for at det både av hensyn til kreditor og skyldner ville stride mot god inkassoskikk hvis inkassatoren kjøpte krav som inkassatoren først forgjeves hadde forsøkt inndrevet på vegne av kreditor. Når det gjelder hensynet til kreditor som oppdragsgiver må dette fortsatt løses innen rammen av god inkassoskikk, dvs. at det er i strid med inkassoloven § 8 å erverve krav inkassatoren først har forsøkt inndrevet på vegne av kreditor. Kommisjonen mener at flere av de samme betenkeligheter som knytter seg til inkassatorens oppkjøp av fordringer etter at inkassatoren først forgjeves har forsøkt å inndrive fordringene, også knytter seg til oppkjøp av forfalte fordringer selv om inkassatoren ikke først har søkt å drive disse inn.

Før inkassoloven ble vedtatt, var virksomhet som bestod i oppkjøp av forfalte fordringer av beskjedent omfang. I de senere år har slik virksomhet fått et større omfang. Dette forhold i seg selv gjør det naturlig å vurdere spørsmål om lovregulering og i tilfelle formen for regulering på nytt. Kommisjonen legger til grunn at oppkjøp og inndrivning av forfalte pengekrav er blitt et ikke ubetydelig innslag i en del inkassoforetakts virksomhet og at slik virksomhet også foregår i regi av foretak utenfor inkassobransjen. En tilsvarende endring er økningen av inkassooppdrag med provisjonsbasert og resultatavhengig vederlag. Kommisjonen antar derfor at det neppe vil være hensiktsmessig å forfølge videre den tilnæringsmåte som kom til uttrykk i lovforarbeidene med henblikk på å lovfeste et alminnelig forbud mot denne form for egeninkasso. Som det fremgår foran kapittel 4.2, vil det først og fremst være juridisk teknikk og ikke økonomiske realiteter som skiller oppkjøp og inndrivning av pengekrav fra en viktig del av den fremmedinkasso som i dag drives på grunnlag av provisjonsbaserte inkassooppdrag. Dette tilsier etter kommisjonens oppfatning at utgangspunktet for en lovregulering bør være å søke å få brakt virksomheten inn i betryggende former. En lovregulering av inkassoforetakenes virksomhet bør prinsipielt omfatte alle sider av den virksomhet som drives, og dessuten utformes slik at den også omfatter andre foretak som driver virksomhet med egeninkasso. Kommisjonen fremmer derfor forslag om at virksomhet som består i erverv av forfalte pengekrav og inndrivning av disse undergis i hovedsak samme regler som annen inkassovirksomhet. Det vises her til forslaget til endring av inkassoloven § 2.

De viktigste rettslige konsekvenser av forslaget vil være at slike former for egeninkasso ikke kan drives uten bevilling etter inkassoloven og at lovens bestemmelser om utførelse av inkassovirksomhet vil gjelde tilsvarende, samt at virksomheten blir undergitt tilsyn av Kredittilsynet. Kredittilsynets vanlige forvaltningsmessige beføyelser vil således også kunne komme til anvendelse dersom virksomheten drives i strid med gjeldende regler, jf. kredittilsynsloven § 4.

Kommisjonen er oppmerksom på at en slik lovendring strengt tatt ikke er nødvendig. Inkassoloven § 7 gir Kongen hjemmel til å gi forskrift som likestiller visse typer av erverv og inndrivning av forfalte fordringer med inkassovirksomhet for andre. Hjemmelen har som nevnt ikke blitt benyttet. Kommisjonen mener likevel at en regel som prinsipielt utvider inkassobegrepet til å omfatte også egeninkasso basert på oppkjøp og inndrivning av forfalte fordringer er en så vidt vesentlig endring av området for inkassoloven at endringen bør komme til uttrykk ved lovendring. Endringen vil som det fremgår ovenfor, få betydning for regler for virksomheten og for tilsynet med inkassovirksomhet. Dessuten vil endringen nødvendiggjøre en revurdering av spørsmålet om adgangen til å drive inkassovirksomhet på grunnlag av advokatbevilling, se nedenfor kapittel 4.4.2.»

4.1.2 Høringsinstansenes syn

Banklovkommisjonens forslag støttes av *Finansdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Forbrukerombudet, Forbrukerrådet, Finansforbundet, Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon og Norges Bank.*

Forbrukerrådet uttaler at en er positiv til forslaget om å innføre bevilling ved erverv og inndrivning av forfalte pengekrav, og legger til grunn at når graden av offentlig kontroll og tilsyn øker på dette området, vil dette sikre profesjonell virksomhet innenfor fastsatte rammer.

Norske Inkassobyråers Forening uttrykker at en ikke har problemer med at det innføres konsesjonsplikt for selskap som driver oppkjøp og inndrivning av pengekrav. Foreningen mener dette spørsmålet ikke berører dagens regulering av inkassomarkedet og sier at slik bør det fortsatt være. Foreningen mener videre at Banklovkommisjonen tar feil når kommisjonen fastslår at inndrivning av forfalte pengekrav er et ikke ubetydelig innslag i en del inkassoforetakets virksomhet. *Norske Inkassobyråers Forening* mener at oppkjøp av fordringer ikke er en del av de alminnelige inkassoforetakenes virksomhet.

*Kredittilsynet*uttaler at en ikke har vesentlige motforestillinger mot å gjøre ervervsmessig oppkjøp og inndrivning av forfalte fordringer for egen regning avhengig av bevilling og derved underlagt tilsyn dersom dette antas å gi en bedre løsning enn å gi skyldneren en forkjøpsrett. Kredittilsynet er imidlertid generelt skeptisk til enhver utvidelse av sitt ansvarsområde utover kjerneområdet som er finans- og bankvirksomhet, forsikring og verdipapirer. Det heter videre:

«Hovedformålet med tilsynet med inkassoforetakene er å bidra til begrunnet tillit til aktørene i markedet. Tilsynet går ut på kontroll med behandling av klientmidler, foretakets suffisiens og at inkassovirksomheten drives i samsvar med god inkassoskikk. Tilsynet skal også ha en preventiv effekt. Etter Kredittilsynets mening kan det ikke foretas samme form for tilsyn med oppkjøps- og inndrivingsforetakene. Reglene for ordinære inkassoforetak (fremmedinkasso) er ikke tilpasset virksomhet med oppkjøp og inndrivning av fordringer (som er en form for egeninkasso).»

Den eneste av høringsinstansene som har innvendinger mot forslaget, er *Finansnæringens Hovedorganisasjon/Sparebankforeningen*, som mener at et krav om bevilling ikke bør omfatte finansinstitusjoner som sporadisk kjøper opp fordringer.

4.1.3 Departementets vurderinger

Departementet skal innledningsvis bemerke at det i dag finnes minst et titalls foretak som driver oppkjøp av fordringer, men det er i hovedsak egne foretak og ikke tradisjonelle inkassoforetak som driver slik virksomhet. Det finnes i dag ingen bestemmelser som regulerer adgang til å drive oppkjøp av fordringer. Når det gjelder egen inndrivning av oppkjøpte krav, vil inkassoloven gjelde for en del forhold. For det første omfattes alle former for inkasso, også egeninkasso, av kravet om *god inkassoskikk* i inkassoloven § 8. Videre må reglene i inkassoloven §§ 9 og 10 om krav til inkassovarsel og betalingsoppfordring følges i den utstrekning inkassator krever å få dekket *salærmessig gebyr* ved egeninkasso etter inkassoforskriften §§ 1-2 til 1-4. Også regelen i inkassoloven § 17 om skyldnerens plikt til å dekke utgifter til inndrivning gjelder for egeninkasso.

D e p a r t e m e n t e t slutter seg til forslaget fra Banklovkommisjonen om å kreve bevilling for oppkjøp av forfalte fordringer og egeninkasso av disse. Hensynet med et bevillingssystem er at det skal være mulig å kontrollere hvem som driver oppkjøp og inndrivning av forfalte fordringer. På denne måten kan en forhindre at useriøse foretak og virksomheter får slik bevilling. Det vil også bli mulig å oppnå at de foretak som får bevilling til å drive oppkjøp og inndrivning av forfalte fordringer, anses for egnet til å drive virksomhet som

er i samsvar med inkassolovens krav om god inkassoskikk, jf. inkassoloven § 8. Departementet vil imidlertid bemerke at de aktører som i dag driver med regelrett kriminelle innkrevingsmetoder, neppe vil la seg stoppe av et krav om inkassobevilling. Overfor disse gruppene vil først og fremst kriminalpolitiske virkemidler være aktuelt, se nærmere punkt 6.1 nedenfor.

I motsetning til Banklovkommisjonen er departementet av den oppfatning at det bør innføres et tosporet bevillingssystem, slik at bevilling til å drive alminnelig fremmedinkasso skilles fra retten til å drive innkreving av egne oppkjøpte fordringer. En aktør som tillates å drive oppkjøp og inndriving av forfalte fordringer, bør ikke nødvendigvis drive alminnelig inkasso - og motsatt. En kombinasjon av fremmedinkasso og oppkjøp og inndriving av fordringer kan etter departementets syn være i strid med kravet om god inkassoskikk i inkassoloven § 8.

Hva som ligger i begrepet god inkassoskikk, er utdypet i forarbeider og i praksis til loven. Et av momentene som skal tillegges vekt i forhold til god inkassoskikk, er om inkassator er «økonomisk involvert» i inndrivingsprosessen. I NOU 1983: 8 s. 35 uttalte Inkassoutvalget:

«Det tillitsforhold som bør bestå mellom en inkassator og hans oppdragsgiver vil lett komme i fare dersom inkassator selv er økonomisk engasjert i en sak som has til behandling. Utvalget antar at denne regelen bør ha gyldighet for all inkassovirksomhet, uansett hvilket standpunkt som tas til hvem som skal få drive slik virksomhet. Dette innebærer for det første at inkassator ikke bør påta seg oppdrag dersom han allerede er økonomisk engasjert på en måte som nevnt. Der nest innebærer det at inkassator under sakens gang ikke bør stille seg i en slik posisjon.»

Departementet sa seg enig i det syn utvalget gjorde gjeldende, jf. Ot. prp. nr. 2 (1987-88) s. 110. I forbindelse med oppkjøp av fordringer fra fordringshaveren uttalte utvalget videre samme sted:

«Videre antar utvalget at det strider mot god inkassoskikk hvis inkassator kjøper kravet av fordringshaveren. Også hensynet til skyldneren taler for at de nevnte situasjoner ikke forekommer. Utvalget ser det som prinsipielt uheldig at inkassator engasjerer seg økonomisk i saker de mottar til inkasso.»

Departementet fastholder det syn som ble gjort gjeldende ved utarbeidelsen av inkassoloven og mener derfor at et inkassobyrå ikke bør kunne kjøpe opp fordringer som det senere inndriver.

Krav om bevilling til å drive oppkjøp og inndriving av forfalte pengekrav skal sikre at inndrivingen skjer etter inkassolovens bestemmelser. Det må derfor stilles krav til personlige kvalifikasjoner til den som driver slik virksomhet, jf. punkt 4.2 nedenfor. Dette bør imidlertid ikke innebære at vedkommende også har rett til å drive fremmedinkasso, ettersom det her bør stilles særlige krav til virksomheten av hensyn til oppdragsgiverne. Også dette taler for å skille retten til å kjøpe opp fordringer og inndrive disse fra retten til å drive fremmedinkasso. Av de nevnte grunner bør bevillingsreglene skille mellom retten til å drive fremmedinkasso og retten til å drive oppkjøp av fordringer. Departementet er for øvrig enig med Banklovkommisjonen i at advokatbevilling ikke bør innebære rett til å drive oppkjøp av fordringer.

Departementet foreslår etter dette å lovfeste krav om bevilling for rett til å drive oppkjøp av fordringer og egeninkasso av disse. Dette foreslås regulert ved en endring av inkassoloven § 2 slik at oppkjøp og inndrivning av forfalte pengekrav omfattes av inkassolovens bestemmelser. Det foreslås videre endringer i §§ 4 og 5 for regulering av vilkår for å få bevilling mv.

Konsekvensen av at oppkjøp og inndrivning av fordringer skal regnes som inkassovirksomhet etter § 2, er at inkassolovens bestemmelser i utgangspunktet *i sin helhet* får anvendelse ved egeninkasso av oppkjøpte fordringer. Som før vil § 8 om god inkassoskikk gjelde for alle former for inkassovirksomhet, også for inndrivning av egne krav med inndrivning av oppkjøpte fordringer. Videre vil forslaget gjøre at bestemmelsene i inkassoloven §§ 9 til 13 må følges for egeninkasso av oppkjøpte fordringer. Dette medfører imidlertid *ikke* at det kan kreves dekning av inndrivingskostnader etter inkassoforskriften kapittel 2. Erstatning for slike kostnader vil bare kunne kreves etter inkassoforskriften §§ 1-2 til 1-4, men vilkårene for å kreve slike gebyrer, vil være at kravene som følger av §§ 9 til 13, er fulgt.

Det er ikke gitt at alle reglene i inkassoloven bør få anvendelse ved egen inndrivning av oppkjøpte krav. I motsetning til Banklovkommisjonen mener departementet at det ikke er grunn til å kreve at foretak som driver oppkjøp av fordringer, skal være suffisient, ettersom slik virksomhet ikke innebærer håndtering av klientmidler som ved fremmedinkasso, jf. inkassoloven § 4 annet ledd. Det samme gjelder § 23 om sikkerhetsstillelse. For øvrig må bestemmelsene i inkassoloven få lik anvendelse for fremmedinkasso og egen inndrivning av oppkjøpte fordringer så langt de passer. Departementet er imidlertid enig i Kredittilsynets vurdering at enkelte av bestemmelsene i inkassoloven passer lite godt for egeninkasso. Det gjelder f. eks. bestemmelsene om opplysningsplikt i §§ 14 til 16. Rekkevidden av bestemmelsene i inkassoloven må imidlertid vurderes konkret for det enkelte tilfellet.

Se for øvrig forslag til endring i inkassoloven §§ 2, 4, 5 og 23 og merknad til forslagene i punkt 8 nedenfor. Nærmere omtale finnes også i punkt 4.2.3 nedenfor.

4.2 Innføring av inkassobevilling for foretak i stedet for personlig bevilling

4.2.1 Banklovkommisjonens forslag

Banklovkommisjonen uttaler i NOU 1999: 31 s. 44 til 45:

«Etter inkassoloven er bevilling til å drive inkassovirksomhet en personlig bevilling. Ved utgangen av første halvår 1999 var det ifølge Kredittilsynet 118 foretak som drev inkassovirksomhet på grunnlag av personlig inkassobevilling. De fleste foretakene er aksjeselskaper, men også andre selskapsformer forekommer.

...
En bevillingshaver forutsettes å ha den faglige ledelse av inkassovirksomheten og har således ansvar i forhold til tilsynsmyndigheten for hvordan virksomheten utøves, se inkassoloven § 6. Selv om det offentlige tilsyn blir rettet mot foretakets samlede virksomhet, vil således bevillingshaverens ansvar være å påse at de forvaltningsmessige pålegg og andre tiltak blir fulgt opp i praksis. Skulle det således bli ak-

tuelt å gå til inndragelse av en bevilling etter reglene i inkassoloven, vil foretaket kunne fortsette sin virksomhet når ny bevillingshaver ansettes eller utpekes. Større inkassoforetak har vanligvis flere ansatte med bevilling eller som fyller vilkårene for å få bevilling. En slik sanksjon vil således ikke, eller kun i begrenset grad, ramme foretaket selv og de personer som har eierinteresser i foretaket, og forholdet vil kunne bli tilsvarende ved andre former for pålegg fra tilsynsmyndigheten. Dette gjelder selv om det generelt sett er foretaksspesifikke forhold ved virksomheten som er grunnlaget for inngrepene.

Kommisjonermener derfor at inkassolovens bevillingssystem i mange tilfelle vil kunne mangle nødvendig treffsikkerhet og effektivitet som et konsesjonssystem for foretaket og dets virksomhet. Det er etter *kommisjonens* syn foretakets styre og ledelse som bør ha det offentligrettslige ansvar for at de regler som gjelder for inkassovirksomhet, blir overholdt. Konsesjonssystemet bør derfor utformes slik at pålegg og inndragning av bevilling rammer foretaket og dets eiere. Ved alvorlige brudd på reglene bør det således være foretaket, og ikke en ansatt som bevillingshaver, som mister retten til fortsatt virksomhet.

Et tilsvarende bevillingssystem som i inkassolovverket, gjaldt tidligere for verdipapirhandel. Ordningen med fondsmeglerbevilling ble forlatt ved revisjon av verdipapirhandelloven i 1997 og erstattet med et system der tillatelse ble gitt til foretaket. I denne forbindelse uttalte Verdipapirhandellovutvalget i NOU 1995: 1 Investeringsforetak side 60:

«Etter utvalgets syn vil man ved å knytte tillatelsen til foretaket også gjøre det lettere å sikre at regelverket for virksomheten blir gjort gjeldende med tilstrekkelig effektivitet for foretaket som sådan og ikke minst for foretakets reelle ledelse. Det er videre utvalgets syn at foretaksautorisasjon igjen vil kunne sikre et mer effektivt tilsyn, fordi Kredittilsynet kan forholde seg til selskapets reelle ledelse og i større grad enn idag rette eventuelle sanksjoner mot foretaket.»

Det er *Banklovkommisjonens* inntrykk at inkassobransjen i de senere år har gjennomgått en endring i retning av større enheter, organisert som aksjeselskaper. Videre har aktører i bransjen i de senere år utviklet nye produkter som inkassoovervåking, oppkjøp av fordringer m.v. Også profesjonaliseringen som bransjen på denne måte har gjennomgått, kan tilsi at det bør gjennomføres overgang fra et personlig bevillingssystem til et konsesjonssystem for selve virksomheten eller foretaket.

Dette gjelder særlig med henblikk på tilfelle av egeninkasso etter oppkjøp av forfalte pengekrav. Det er foretaket - ikke bevillingshaveren - som står for oppkjøpet, og det er foretaket som har egeninteressen i den etterfølgende inndriving av fordringene. *Kommisjonen* foreslår derfor at det nå foretas de nødvendige endringer i inkassoloven §§ 4 og 5 slik at det fremgår klart at bevilling bare kan gis til foretak. En slik ordning vil tilsvare det som ellers gjelder på de områder Kredittilsynet virker og gi grunnlag for et foretakstilsyn også når det gjelder foretak som driver inkassovirksomhet i form av fremmedinkasso eller egeninkasso av oppkjøpte fordringer.»

Det uttales videre i NOU 1999: 31 s. 46 til 47:

«Det inngår i en finansinstitusjons vanlige virksomhet å foreta inndriving av egne tilgodehavender selv om institusjonene også gjør bruk av inkassoforetakenes tjenester i større eller mindre grad til dette. På den annen side er det klart nok at utføring av inkassooppdrag for andre

(fremmedinkasso) generelt sett ligger utenfor de typer av virksomhet som det er naturlig for finansinstitusjoner å drive med. I den utstrekning en finansinstitusjon skulle ønske å drive inkassovirksomhet gjennom datterselskap, vil de vanlige bevillingskrav og regler for inkassovirksomhet derfor komme til anvendelse.

I en del sammenheng vil finansinstitusjoner som ledd i sin finansieringsvirksomhet erverve kundefordringer m.v. blant annet ved overdragelse til sikkerhet fra den kunde det ytes kreditt til. Factoring-arrangementer er eksempler på dette. Her vil overdragelsen normalt være til sikkerhet for det underliggende kredittengasjement fra institusjonens side og dessuten normalt omfatte ikke-misligholdte fordringer. De problemer som oppstår ved slike og tilsvarende arrangementer hvor finansinstitusjoner erverver fordringer som sikkerhet og til inndrivning, bør etter kommisjonens syn fortsatt være undergitt reguleringen av og tilsynet med finansieringsvirksomheten.

Det har hittil neppe forekommet i nevneverdig utstrekning at finansinstitusjoner har foretatt oppkjøp og inndrivning av forfalte fordringsporteføljer av den type som står sentralt i denne utredning. *Kommisjonen* kan imidlertid ikke utelukke at en mer omfattende og helhetlig regulering av alle former for inkassovirksomhet, kan føre til at enkelte institusjoner vil spesialisere seg på slike transaksjoner eller inkludere dette forretningsområdet i sin virksomhet. Dette vil kunne føre til problemer som finansinstitusjonslovgivningen ikke tar sikte på å regulere og som best lar seg håndtere innenfor inkassolovgivningen. *Kommisjonen* minner om at overdragelse av lån mellom finansinstitusjoner ikke er undergitt samtykkekravet i finansavtaleloven § 45, og debitorer vil ikke etter denne bestemmelse kunne forhindre slike personskifter på långiversiden. *Kommisjonene* er derfor kommet til at en finansinstitusjon som vil engasjere seg i oppkjøp og inndrivning av forfalte fordringer, bør undergis kravet om bevilling for inkassovirksomhet slik dette nå foreslås i utredningen her. At foretak med tillatelse til å drive finansieringsvirksomhet trenger særskilt tillatelse til å drive særlige former for virksomhet, er intet nytt i norsk lovgivning. En minner om at en institusjon ikke kan drive verdipapirhandel uten etter tillatelse gitt i medhold av verdipapirhandelloven. For øvrig legger *kommisjonen* vekt på at et krav om bevilling for å drive denne særlige form for egeninkasso, også innebærer at inkassolovens regler med tilhørende forskrift vil gjelde for virksomheten. De endringer *kommisjonen* fremmer forslag om i inkassoloven, vil derfor også få betydning for finansinstitusjoner som foretar oppkjøp og inndrivning av forfalte fordringer.»

4.2.2 Høringsinstansenes syn

Banklovkommisjonens forslag støttes av *Finansdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Finansnæringsens Hovedorganisasjon/Sparebankforeningen, Forbrukerombudet, Forbrukerrådet, Finansforbundet og Handels- og Servicenæringsens Hovedorganisasjon. Finansnæringsens Hovedorganisasjon/Sparebankforeningen* uttaler:

«Vi gir vår tilslutning til at man går over fra dagens ordning med et personlig bevillingssystem til et foretaksbasert bevillingssystem. Dette bidrar til å sikre at det er foretakets ledelse som blir reelt ansvarlig for å etterleve vilkårene etter bevillingen. Dette innebærer at pålegg og inndragning av bevilling vil ramme selve foretaket og dets eiere.»

Samtidig uttaler Finansnæringens Hovedorganisasjon/Sparebankforeningen at et krav om bevilling ikke bør omfatte finansinstitusjoner.

Norske Inkassobyråers Forening kan se en rekke fordeler ved innføring av inkassobevilling på foretaksnivå, men påpeker at det vil være et problem at muligheten for personlig inkassobevilling bortfaller. Foreningen mener det vil skape vanskeligheter for en rekke av dagens virksomheter dersom det innføres regler om at faktisk leder av virksomheten må oppfylle vilkårene for å få bevilling. Det fremheves derfor at det fortsatt bør være tilstrekkelig at denne personen fremstår som «faglig leder» slik bestemmelsen er i dag.

Kredittilsynet stiller for det første spørsmål om det er nødvendig at alle foretak skal ha bevilling til å drive oppkjøp og inndrivning av fordringer. For eksempel bør det vurderes om banker som allerede har konsesjon som finansinstitusjon, bør kunne slippe å søke om slik bevilling. Videre ser ikke Kredittilsynet behov for at den som er faktisk leder av foretak, som driver oppkjøp og inndrivning av fordringer, skal ha solid erfaring fra fremmedinkasso. Det vises til at foretak som inndriver oppkjøpte fordringer, ikke har noen oppdragsgiver og at erfaring fra kontakt med oppdragsgiver ikke kan anses for påkrevd. Det fremheves at erfaring fra for eksempel bank kan være relevant og tilstrekkelig. Det understrekes videre at det er behov for et system der foretaket har plikt til å melde fra ved skifte av faktisk leder slik ordningen er ved verdipapirforetak. Kredittilsynet påpeker også at forslaget fra Banklovkommissjonen innebærer at det vil bli innført suffisienskrav for enmannsforetak og at det eventuelt må kreves overgangsregler fordi slike foretak i dag ikke må oppfylle suffisiensvilkårene i § 4. Dette kan være aktuelt for 10 til 15 foretak. Kredittilsynet uttaler også at forslaget fra Banklovkommissjonen om å føre tilsyn med advokaters virksomhet, vil være problematisk. Kredittilsynet fremhever:

«Inkassovirksomhet betraktes som en integrert del av advokaters rettshjelpsvirksomhet og er underlagt tilsyn av Tilsynsrådet for advokatvirksomhet. Kredittilsynet har derfor ikke tilsyn med advokaters inkassovirksomhet, og vil ikke ha noe grunnlag for å kreve at en advokats rett til å drive inkassovirksomhet må opphøre. Kredittilsynet mener det ikke er mulig å skille myndigheten til å tilbakekalle retten til å drive inkassovirksomhet fra tilsynsoppgaven.»

Tilsynsrådet for advokatvirksomhet uttaler til forslaget om å gi Kredittilsynet adgang til å nedlegge forbud mot at advokater driver inkassovirksomhet at det er vanskelig og prinsipielt uheldig å foreta en oppsplitting av tilsynet med advokater og vil bety en uthuling av begrepet «advokatvirksomhet» i domstoloven. Det sies også at det ikke synes veldig helhetlig med en ordning der tilsynet med advokaters inkassovirksomhet fortsatt skal ligge under Tilsynsrådet og Disiplinærnemnda, mens kompetanse til å nedlegge forbud mot at en advokat utøver inkassovirksomhet foreslås lagt til Kredittilsynet. Tilsynsrådet mener en ytterligere spredning av tilsynsfunksjoner i forhold til dagens system vil kunne føre til en pulverisering av ansvar.

4.2.3 Departementets vurdering

Departementet er enig i at inkassoloven bør endres slik at bevilling til å drive inkassovirksomhet er knyttet til foretaket. Departementet kan stort sett slutte seg til Banklovkommissjonens begrunnelse. Departementet mener

imidlertid at det fortsatt bør være et personlig ansvar for den som driver inkassovirksomhet. For eksempel bør det ved lovbrudd være mulig å rette sanksjoner mot enkeltpersoner i foretaket. Videre er begrepet «inkassobevillingshaver» innarbeidet også i annen lovgivning. En inkassobevillingshaver kan for eksempel være prosessfullmektig ved inngivelse av forliksklager, jf. tvistemålsloven § 277. Det samme gjelder i saker om tvangsfullbyrdelse og under gjeldsforhandling og konkurs, jf. tvangsfullbyrdelsesloven §§ 5-1 og 6-2 og konkursloven § 149. Departementet ser ikke grunn til å endre denne siden av en inkassobevillingshavers stilling. Av den grunn finner departementet at ordningen med personlig inkassobevilling må videreføres. Det bør derfor kreves personlig inkassobevilling for den som faktisk leder inkassovirksomheten. Dette kommer i tillegg til kravet om foretaksbevilling. Departementet foreslår etter dette en regel for tildeling av inkassobevilling til foretak som stort sett svarer til bevillingssystemet i lov 16. juni 1989 nr. 53 om eiendomsmegling. Forskjellen er at for inkassovirksomhet vil det ikke i noe tilfelle, være tilstrekkelig med en personlig bevilling. Det må alltid foreligge en foretaksbevilling som gir rett til selve inkassodriften. Det kan med et slikt system være flere personer i foretaket som har personlig inkassobevilling, men det er avgjørende at den som leder virksomheten, har slik bevilling. Dersom denne bevillingen faller bort, mister også foretaket sin bevilling. Foretaket må søke om bevilling på nytt for å kunne fortsette sin drift. Det samme gjelder dersom foretaket skifter faktisk leder.

Loven er ikke til hinder for at enkeltpersoner som driver inkasso i eget navn, kan få bevilling, men denne bevillingen må knyttes til personens virksomhet som *enpersonsforetak*. Det vil si at det både kreves personlig bevilling og foretaksbevilling. Endringen bør imidlertid ikke medføre at enmannsforetak må oppfylle suffisienskravet, noe som ofte vil være vanskelig for personlige foretak der det ikke skilles mellom selskapets midler og personlig formue og gjeld. Ved lov 11. juni 1993 nr. 83 om endringer i rettergangslovgivningen ble det innført suffisienskrav for inkassoselskap med *begrenset ansvar*. I forbindelse med denne lovendringen ble ansvarlige selskap, lag og foreninger, herunder samvirkelag og boligbyggelag, unntatt fra suffisienskravet. Departementet finner ikke i denne omgang grunn til å endre suffisienskravet i inkassoloven. Det betyr at bare selskap med begrenset ansvar, med de avgrensninger som følger av inkassoloven, skal være suffisient.

Departementet er enig med *Kredittilsynet* i at det ikke synes nødvendig å kreve tidligere erfaring fra inkassovirksomhet for å få bevilling til å drive oppkjøp og egen inndriving av pengekrav. Selv om det også i slike tilfeller skal kreves kunnskap om inkassolovgivningens hensyn til skyldneren, vil det ikke være påkrevet med like grundig erfaring med hensyn til beregning av inkassosalær eller behandling av inkasserte midler som ved fremmedinkasso. Det vises i den sammenheng til at inkassator ved egen inndriving av oppkjøpte pengekrav ikke har rett til å kreve inkassogebyr etter til inkassoforskriften kapittel 2. Det foreslås derfor et system der Kredittilsynet kan stille særlige vilkår overfor foretak som søker om bevilling til å drive oppkjøp og inndriving av fordringer. Hvilke vilkår som skal stilles, vil være av betydning for omfanget av driften. For eksempel vil det være aktuelt å kreve erfaring fra bankvirksomhet. I enkelte tilfeller vil det også kunne være nødvendig å kreve erfaring fra inkassovirksomhet. Kredittilsynet avgjør i det enkelte tilfellet hvilke vilkår som skal stilles.

I likhet med Banklovkommisjonen mener departementet at reglene om advokaters rett til å drive inkasso ikke bør endres. Denne retten bør - som de øvrige deler av en advokats kompetanse - fortsatt være personlig.

Departementet finner heller ikke grunn til å foreslå endringer i reglene om tilsyn overfor advokatvirksomhet. Departementet tar derfor ikke opp forslaget om at Kredittilsynet kan frata advokater rett til å drive inkassovirksomhet. Dette må fortsatt gå inn som en del av det alminnelige tilsyn som gjøres av Tilsynsrådet og Disiplinærnemnden. Departementet slutter seg her til synspunktene som er kommet frem i høringsuttalelsen fra *Tilsynsrådet for advokatvirksomhet*.

Departementet legger til grunn at det må oppstilles krav om at foretaket melder fra om lederskifte slik at tilsynet kan bli mest mulig effektivt. Det vises i den sammenheng til tilsvarende regel i lov 19. juni 1997 nr. 79 om verdipapirhandel § 12-2 annet ledd.

Departementet mener videre at institusjoner som har bevilling som finansinstitusjon etter finansieringsvirksomhetsloven, ikke behøver bevilling til å drive oppkjøp og inndrivning av fordringer. Vurderingen som ligger til grunn for å få bevilling som finansinstitusjon, må anses for å være tilstrekkelig grundig og streng slik at useriøse foretak blir lukt ut. Finansforetak gis derfor adgang til å drive oppkjøp og inndrivning av fordringer i kraft av sin bevilling som finansforetak.

Endring av §§ 4 og 5 nødvendiggjør også tekniske endringer av §§ 6, 7 og 26.

Departementet viser for øvrig til forslagene til endring i inkassoloven §§ 4 og 5 og merknadene til forslagene i punkt 8 nedenfor.

5 Vederlagsberegning ved inkasso

5.1 Vederlagsberegning ved egeninkasso av oppkjøpte fordringer

5.1.1 Banklovkommisjonens forslag

Banklovkommisjonen uttaler i NOU 1999: 31 s. 49 til 51:

«Ved overdragelse av porteføljer av forfalte lån og andre forfalte fordringer, vil erververens vederlag normalt fremkomme som differensen mellom de beløp det lykkes å inndrive og den pris som er betalt ved ervervet av porteføljen, eventuelt justert for rentekostnader av investert kapital. Útsiktene til slike gevinster vil påvirke erververens pågang overfor skyldneren. Som følge av at avtalte vederlag gjennomgående utgjør en beskjeden prosentandel av slike portefølgers pålydende verdi, ligger det mulighet for betydelig fortjeneste for erververen ved erverv av slike porteføljer.

En slik gjennomsnittsbetraktning er imidlertid ikke helt treffende, fordi slike porteføljer oftest vil være av varierende kvalitet. Begge parter vet dette og regner også med at en del av fordringene kan vise seg å være verdiløse, mens andre vil føre til innbetalinger. Et vesentlig trekk ved slike overdragelser er imidlertid at det, uten hensyn til hvor mye det lykkes innkrevningsforetaket å inndrive, normalt ikke skal skje noe etteroppgjør mellom kreditor og foretaket. Ved overdragesvederlaget har kreditor fått sitt, og alt som inndrives går derfor til det foretak som har kjøpt porteføljen. For foretaket vil tålmodighet og bruk av systemer for inkassoovervåking vanligvis gi resultater før eller siden, og foretaket kan oppnå betydelige gevinster hvis en del av debitorerne kommer til midler.

Banklovkommisjonen mener at det er nødvendig å bringe denne form for inndrivingsvirksomhet inn under det regelverk som skal gjelde for inkassovirksomhet. I samsvar med dette har kommisjonen foran i kapittel 4.3 foreslått at bevillingssystemet skal utvides til også å omfatte egeninkasso av ervervede forfalte lån og andre forfalte fordringer. I så fall oppstår også spørsmålet om forslaget om å begrense inkassoforetakets egeninteresse ved utførelsen av inkassooppdrag til 25 prosent av innkrevet beløp, skal - med nødvendige tilpasninger - gis tilsvarende anvendelse i slike tilfelle.

Formålet med en overdragelse av en forfalt låneportefølje til fast pris vil være at det foretak som står for etterfølgende inndrivning, skal oppnå dekning for den pris som er betalt og dessuten et vederlag eller en fortjeneste dersom det lykkes å inndrive beløp ut over kjøpesummen. En regel om at foretakets vederlag og dermed egeninteresse ikke skal kunne overstige 25 prosent av inndrevet beløp, lar seg ikke forene med en slik transaksjons formål, og vil etter *kommisjonens* syn reelt innebære et forbud mot å inngå avtaler om porteføljeoverdragelse av denne type. Overdragelsen forutsetter som nevnt at alle beløp som inndrives skal gå til inkassoforetaket. De hensyn som tilsier at det settes en grense for provisjonsbasert og resultatavhengig vederlag ved fremmedinkasso, taler imidlertid også for at det settes en grense for hvor stor egeninteresse i inndrivningen inkassoforetaket skal kunne skaffe seg ved erverv av porteføljer av forfalte fordringer og i inndrivin-

gen av de fordringer som inngår i porteføljen. *Kommisjonen* viser til drøftelsen foran i kapittel 4.5.2 og til de synspunkter det er gitt uttrykk for fra Stortingets side og som det er redegjort for foran kapittel 3.1. I overdragelsessituasjoner må imidlertid en grense for foretakets egeninteresse teknisk sett knyttes til *pålydende* verdi på fordringene og ikke til inndrevet beløp.

Regnet i forhold til pålydende verdi av slike fordringsporteføljer vil en egeninteresse på 25 prosent normalt langt overstige det prosentvise gjennomsnittsvederlag som inkassoforetaket har betalt for porteføljen. Også i forhold til de enkelte fordringer som inngår i porteføljen, vil det *på overdragelsestidspunkt[et]* normalt være en tilsvarende åpenbar forskjell på pålydende og virkelig verdi av en fordring som har vært misligholdt i lengre tid. Etter overdragelsen vil forholdet bli et annet. Overvåkning og inkassoforetak vil kunne gi resultat for de enkelte fordringer på høyst forskjellige tidspunkter, samtidig som det viser seg at en del av fordringene fortsatt ikke lar seg inndrive. Det er utviklingen *etter* overdragelsen som gir inkassoforetaket mulighet til å oppnå betydelige gevinster. På denne bakgrunn antar *kommisjonen* at en begrensning av inkassoforetakets egeninteresse må ta utgangspunkt i situasjonen på overdragelsestidspunktet, og at grensen må knyttes til pålydende verdi. Praktisk sett vil en slik grense måtte utformes som *en grense for hvor stor del av den enkelte fordrings pålydende verdi inkassoforetaket skal kunne inndrive*. Også hensynet til å unngå klar forskjellsbehandling av de debitorer som omfattes av overdragelsen, tilsier dette. Dessuten er det nettopp de tilfelle hvor inkassoforetaket lykkes å inndrive så å si det hele av fordringer som i utgangspunktet er ervervet for et prosentvis beskjedent vederlag, som det ut fra alminnelige rettferds- og rimelighetsbetraktninger blir reagert overfor. Dette fremgår klart av de synspunkter som kom frem under stortingsbehandlingen av finansavtaleloven, se foran kapittel 3.1.

På denne bakgrunn foreslår *kommisjonen* at inkassoforetak som foretar oppkjøp og inndrivning av en portefølje av misligholdte fordringer, som hovedregel ikke skal kunne drive inn mer enn 25 prosent av den enkelte fordrings pålydende beløp på overdragelsestidspunktet. En slik regel vil i og for seg ikke innebære noen uttrykkelige grense for hvor stor egeninteresse inkassoforetaket kan ha i inndrivningen av den enkelte debitors restgjeld ved overdragelsen. Etter overdragelsen ligger hele inndrivingsinteressen hos foretaket. En grense for hvor mye inkassoforetaket vil kunne inndrive fra den enkelte debitor, kan imidlertid bidra til at kreditor avstår fra å la fordringer som det tross alt kan være utsikt til å få dekket helt eller delvis, inngå i den portefølje som overdras. Dessuten vil en slik regel forhindre at inkassoforetaket oppnår uventede store gevinster dersom det blant debitorene finnes en del som - kanskje etter lang tid - klarer å fremskaffe midler til å betale gjelden helt eller delvis. Regelen vil dessuten forbedre debitors mulighet til å oppnå en minnelig ordning med inkassoforetaket som kan føre til at gjeldsforholdet avvikles.

Etter overdragelsen av en portefølje av forfalte fordringer vil kreditor ikke lenger ha noen direkte interesse i at de enkelte debitorer til slutt betaler restgjelden. Mot en prosentvis beskjedent vederlag har kreditor så å si abandonnert porteføljen til inkassoforetaket. Det forekommer visstnok sjelden at slike overdragelser inneholder bestemmelser om *etteroppgjør* mellom kreditor og inkassoforetaket slik at kreditor mottar ytterligere betaling dersom foretaket lykkes å inndrive mer enn forventet fra den enkelte debitor eller fra samtlige debitorer. Det kan ikke utelukkes at en lovendring som foreslått vil kunne frem-

kalle endring i kontraktpraksis. Det oppstår derfor spørsmål om det bør gjøres unntak fra den lovfastsatte grense for hvor meget inkassoforetaket kan inndrive av restgjelden, dersom kreditor og inkassoforetaket avtaler etteroppgjør for det tilfellet at mer enn 25 prosent av den enkelte debtors restgjeld lar seg inndrive.

For den enkelte debitor vil dette bety at debitor må finne seg i at inkassoforetaket fortsatt kan inndrive hele restgjelden, men bare under den forutsetning at beløp ut over den lovfastsatte grense i sin helhet tilfaller kreditor. Porteføljeoverdragelsen i seg selv vil altså ikke da innebære at debitor reelt blir kvitt sitt gjeldsansvar ut over det som inkassoforetaket selv maksimalt kan oppnå ved inndringen. Videre vil slik avtale om etteroppgjør hindre at det oppstår uforholdsmessig store gevinster på inkassoforetakets hånd. Selv med et slikt unntak vil imidlertid debtors stilling direkte eller indirekte bli styrket.

For det første vil kreditor og inkassoforetaket måtte treffe avtale om etteroppgjør. Ellers vil ansvaret for restgjelden ikke kunne overstige hva inkassoforetaket etter loven maksimalt kan inndrive. For det annet, i tilfelle hvor etteroppgjør avtales, vil begrensningen av inkassoforetakets egeninteresse i inndringen kunne bidra til at debitor ikke utsettes for urimelig harde inndrivingsmetoder. Begrensningen av egeninteressen vil også kunne styrke debtors stilling slik at det vil vise seg lettere for ham å oppnå en minnelig ordning med inkassoforetaket slik at gjeldsansvaret blir avvirket.

Etter en samlet vurdering er *kommisjonen* kommet til at en regel som setter grense for hvor stor del av den enkelte fordring inkassoforetaket har adgang til å inndrive, bør suppleres med et unntak for tilfelle hvor overdragelsesavtalen uttrykkelig angir at kreditor skal ha rett til ethvert overskytende beløp som måtte bli inndrevet.

Den grense på 25 prosent av restgjeldens pålydende ved overdragelsen som her foreslås for inkassoforetakets egeninteresse i inndringen, er særlig beregnet på tilfelle hvor porteføljer av forfalte lån selges til en meget lav pris. Kjøpesummen vil da som regel ligge i området 10 prosent eller lavere. Grensen vil således utvilsomt gi inkassoforetaket gode muligheter til å oppnå gevinster på transaksjonen som står i romslig forhold til dets risiko. En kan imidlertid ikke utelukke at porteføljer kan bli overdratt mot vederlag som er atskillig høyere. For slike tilfelle har *kommisjonen* kommet til at grensen i så fall bør økes til det dobbelte av den prosentsats vederlaget utgjør i forhold til porteføljens pålydende.

Et særlig spørsmål er om de regler som *kommisjonen* her foreslår bør begrenses til å gjelde slike forfalte lån som omfattes av finansavtaleloven eller om de også bør komme til anvendelse ved overdragelse av andre porteføljer av forfalte fordringer. Dette vil i de fleste tilfelle være misligholdte kundefordringer som tilkommer ulike leverandører som gir kundene usikret kreditt ved kjøp av varer og tjenester, og som etter forgjeves å ha forsøkt å få betaling fra kundene, selger fordringene i stedet for å gå til vanlig inkasso. Selv om slike fordringer gjennomgående vil gjelde betydelig mindre beløp enn restgjelden fra låneforhold, er det også i slike tilfelle mye som taler for en tilsvarende begrensning av inkassoforetakenes egeninteresse i inndrivingsresultatet. Både hensynet til ordnede forhold i inkassobransjen og behovet for å unngå støtende resultater ved at inkassoforetaket oppnår urimelig høye gevinster gjør seg og her gjeldende. *Kommisjonen* foreslår derfor ingen slik begrensning i rekkevidden av de regler det fremmes forslag om. En bemerker imidlertid at de foreslåtte regler ikke vil ha betydning for vanlig factoring hvor kundefordringer løpende blir over-

dratt til sikkerhet for den kreditt som ytes av finansinstitusjon, normalt i området 75-90 prosent av pålydende. Slike fordringer er normalt ikke misligholdte på tidspunktet for overdragelsen.»

Hovedregelen etter forslaget til ny inkassolov § 8 b første ledd innebærer at kreditor ved inndrivning av oppkjøpte krav i utgangspunktet bare kan inndrive 25 % av fordringens pålydende beløp. Dersom fordringen f.eks. er kjøpt for 5 % av pålydende vil det gi erververen en gevinst på 20 % av pålydende eller fire ganger kjøpesummen. Dersom denne regelen blir lagt til grunn i alle tilfeller, vil det medføre at erververen taper dersom fordringen er kjøpt for mer enn 25 % av pålydende. Det er derfor foreslått en unntaksregel i § 8 b annet ledd som bestemmer at den som erverver en fordring som del av en portefølje, alltid kan innkreve det dobbelte beløp av det han har betalt for fordringen. Bestemmelsen i inkassoloven § 8 b annet ledd vil langt på vei innebære det samme resultat som forslaget til forkjøpsrett i finansavtaleloven § 45 a ved at skyldneren vil kunne bli kvitt gjeldsansvaret ved å betale det dobbelte av overdragelsessummen. Hovedforskjellene i forhold til en forkjøpsrett vil være at kreditor i henhold til inkassoloven § 8 b første ledd alltid har rett til å kreve inn minst 25 % av fordringens pålydende. Dette får derfor betydning for fordringer som selges for mindre enn 12,5 % av pålydende. For det annet er skyldnerens rettigheter etter forslaget til ny inkassolov § 8 b ikke underlagt noen frist, til forskjell fra forkjøpsrett etter finansavtaleloven § 45 a.

5.1.2 Høringsinstansenes syn

Generelt kan det sies at det er sparsomt med merknader fra høringsinstansene til forslaget om fortjenestebegrensning i inkassoloven i forhold til merknader knyttet til forkjøpsrett. Dette er noe overraskende ettersom forslaget til ny § 8 b i inkassoloven har mange av de samme rettsvirkninger som en forkjøpsrett, samtidig som forslaget gjelder alle typer fordringer, ikke bare lånefordringer. En slik bestemmelse vil derfor reelt sett få langt større betydning.

Av de høringsinstanser som har tatt stilling til spørsmålet, støtter *Nærings- og handelsdepartementet*, *Finansforbundet*, *Forbrukerombudet*, *Forbrukerrådet*, *Gjeldsoffer-Alliansen* og *LO* forslaget om å innføre fortjenestebegrensninger ved innkreving av oppkjøpte fordringer. Disse høringsinstansene begrunner i stor utstrekning sitt standpunkt med at det er behov for slike regler ved siden av en forkjøpsbestemmelse i finansavtaleloven, og at endringer i inkassolovgivningen kan styrke skyldnerens stilling. *LO* påpeker imidlertid at det kan finnes betenkeligheter med forslaget ved at betalingsmoral kan svekkes.

På den annen side er *Finansnæringens Hovedorganisasjon/Sparebankforeningen* imot å innføre regler om fortjenestebegrensning i inkassoloven når det gjelder egeninkasso av oppkjøpte fordringer. Det uttales at kommisjonen har prioritert forslag til endringer i inkassoloven mens en forkjøpsrettsbestemmelse etter finansavtaleloven synes å fremstå som en mer subsidiær løsningsmodell. Etter *Finansnæringens Hovedorganisasjon/Sparebankforeningen* sine vurderinger har kommisjonen i hovedsak på denne måten valgt riktig tilnærming, men man mener at kommisjonen har gått for langt i sine reguleringsforslag. Det uttales videre:

«Vi mener kommisjonen i sin utredning gjennom utk. §§ 8a) og b) i for stor grad har begitt seg inn på en kvantitativ detaljregulering med hen-

blikk på å løse eller motvirke relativt marginale problemer knyttet til fordringsoverdragelse og inkasso. Mye taler for at de tilløp til «utvekster» som har vært observert i disse markeder, i det vesentlige bør kunne avhjelpes gjennom kvalitative rettslige virkemidler i form av effektiv tilsyn og kontroll med de aktuelle foretak og deres inndrivingsvirksomhet. Vi ser derfor positivt på de elementer i kommisjonens forslag som innebærer at virksomhet ved kjøp og inndrivning av forfalte krav regnes som inkassovirksomhet som betinger inkassobevilling og tilsyn fra Kredittilsynet. Vi gir også vår prinsipielle tilslutning om at det innføres et system med inkassobevilling på foretaksnivå, med tilhørende tilsyn og kontroll. Mht. de fremlagte forslag om ytterrammer for vederlaget ved provisjonsbasert fremmedinkasso, samt tak for hvor mye som kan inndrives på grunnlag av oppkjøpte fordringer, ser vi argumentene for slike grenser ut fra bl.a. hensynet til forutsigbarhet og effektiv håndhevelse. De foreslåtte lovbestemte tak for inkassators og erververs vederlag synes videre i og for seg å være egnet til å fremme ett av primærformålene bak reguleringsforslaget, nemlig å begrense inndriveres egeninteresse i inndrivingsresultatet. Etter vårt skjønn representerer imidlertid dette uforholdsmessig sterke rettslige inngrep i de aktuelle markeder, sett i forhold til problemets størrelse. Det må ikke tapes av syne at det her gjelder legitime disposisjoner og transaksjoner i form av inkasso og oppkjøp av forfalte og misligholdte fordringer. Vi minner om at dette er et området hvor det hittil har hersket avtalefrihet. Vi savner for øvrig en konsekvensanalyse av de ulemper som vil være knyttet til slike tiltak.»

Finansnæringens Hovedorganisasjon/Sparebankforeningen uttaler også at finansinstitusjoner ofte har behov for å overdra porteføljer av både forfalte og ikke-forfalte krav i forbindelse med omstruktureringer og lignende. Bedriftsøkonomiske hensyn taler for at dette bør kunne skje uten vesentlige hindringer, og en stiller seg kritisk til forslagene mulige uheldige og utilsiktede sidevirkninger. Videre kritiseres forslagene til kvantitativ regulering fordi disse fremstår som tilfeldige samtidig som det er tale om en detaljregulering som kan virke konkurransehemmende.

Finansieringsselskapenes Forening mener forslaget om fortjenestebegrensning i inkassoloven innebærer et følbart inngrep i avtalefriheten og er skeptisk til om de grenser som er trukket, er tilstrekkelig fundert og om disse ikke vil innebære uheldige konsekvenser som ikke er gjennomtenkt. Foreningen foreslår derfor at en venter med lovregulering på dette felt til etter at en har fått erfaring med de endringer i bevillingssystemet som Banklovkommissjonen foreslår.

Maskinentreprenørenes Forbund er negativ til regler som begrenser handlefriheten ved overdragelse av fordringer og begrunner dette med bransjens sesongsvinginger og behov for å få tilgang på likviditet ved overdragelse av kundefordringer. *Norske Inkassobyråers Forening* er sterkt kritisk til forslaget og mener aktuelle virkemidler må finnes i gjeldende lovgivning. *Finansdepartementet* tar ikke klart stilling til forslaget om fortjenestebegrensning, men har noen kritiske merknader til detaljene i forslaget. Finansdepartementet påpeker også at en svekkelse av kreditors mulighet til å få fullt oppgjør, prinsipielt må anses å medføre en øking av priser på varer og tjenester. Det uttales også at begrensning i innfordringen i praksis vil innebære en ny form for gjeldssanering.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet mener forslaget kan gå for langt i retning av å beskytte lånetakere som av ulike grunner har misligholdt en låneavtale over lengre tid, og påpeker at en særlig skal ha oppmerksomhet for muligheten av at skyldneren vil utnytte den gjeldssanerende effekt en slik regel kan få.

Kredittilsynet uttaler at en ikke har noen avgjørende innvendinger mot å innføre regler om fortjenestebegrensning av fremmedinkasso og egeninkasso av oppkjøpte fordringer ut fra de oppgaver tilsynet er satt til å bevare, men stiller spørsmål om intensjonen om å begrense egeninteressen blir oppfylt. Det uttales at den som har kjøpt en fordring, kan få en ganske betydelig egeninteresse i å drive inn mye for opprinnelig kreditor for å øke muligheten til å gjøre et gunstig kjøp neste gang samme kreditor selger fordringer.

Statens nærings- og distriktsutviklingsfond har i utgangspunktet ingen kommentarer til forslaget, men bemerker generelt at det ikke må lages regler som hindrer en fornuftig restrukturering av selskaper.

5.1.3 Departementets vurdering

Departementet vil ikke tilrå at det innføres regler om fortjenestebegrensning ved egeninkasso av oppkjøpte fordringer. En slik regel har mange av de samme rettsvirkninger som forslaget om forkjøpsrett for fordringer, og mange av de samme motargumenter gjør seg gjeldende. Det vises derfor i stor utstrekning til drøftelsen ovenfor i kapittel 3.5. En må imidlertid også ta i betraktning at et forslag om generelle fortjenestebegrensninger vil få mer omfattende virkninger enn en forkjøpsrett fordi det gjelder alle type fordringer og ikke bare lånefordringer. Forslaget omfatter krav på vederlag for vare- og tjenesteytelser, erstatningskrav, offentligrettslige krav mv. Forslaget omfatter også krav mot andre enn forbrukere, for eksempel næringsdrivende, kommuner og staten.

Det er for det første uheldig at reglene for fortjenestebegrensning påvirker avtaleforholdet mellom aktørene i ulike gjeldsforhold. Dette gjør det vanskelig å drive lønnsomt oppkjøp og inndrivning av forfalte pengekrav, noe som igjen har klare samfunnsmessige konsekvenser. En fortjenestebegrensning på erververens hånd ved overdragelse av fordringer medfører normalt at avhenderen vil få en lavere pris for kravet når det overdras. Det vil etter departementets syn være uheldig å gjøre det økonomisk ugunstig eller vanskelig for vare- og tjenestetilbydere å overdra utestående gjeld. Forslaget vil slå særlig uheldig ut for næringsdrivende som på grunn av likviditetsproblemer er nødt til å selge unna utestående krav, noe som må antas å være en ganske praktisk situasjon. Det vises i denne sammenheng til blant annet *Maskinentreprenørenes Forening* som i sin høringsuttalelse påpeker farene med begrensninger i retten til overdragelse av fordringer. I praksis kan dette gi regelrett støtende resultater. Det kan for eksempel tenkes en enmanns håndverkerbedrift som ikke får betalt av sine oppdragsgivere, og som av den grunn kommer i økonomiske problemer. Håndverkeren har imidlertid ikke tid og ressurser til å følge opp kravene mot oppdragsgiverne selv og ønsker derfor å selge dem. Det synes da vanskelig å forstå at håndverkerens mulighet til å selge fordringene til en akseptabel pris slik at han har mulighet til å komme over sine finansielle problemer, skal begrenses til fordel for kunder i betalingsmislighold, og der

den manglende betaling kanskje heller ikke skyldes økonomiske problemer. En konsekvens av Banklovkommisjonens forslag om å begrense kreditors mulighet for å inndrive fordringen blir at balansen i næringsforhold kan forrykkes. Det synes åpenbart at spesielt mindre bedrifter som i perioder har dårlig tilgang på likvide midler, har behov for å selge sine kundefordringer eller andre utestående krav. Resultatet totalt sett kan bli at finansmarkedet blir mindre fleksibelt, og at kredittkostnadene øker. Dette vil gå ut over både næringsdrivende og forbrukere. Forhold som rammer de næringsdrivendes inntjeningsmuligheter, vil igjen kunne slå tilbake på forbrukerne i form av økte priser på varer og tjenester.

For det annet er det vanskelig å gi en «riktig» verdsettelse av fordringene. Det vises i den forbindelse til punkt 3.5.8 ovenfor. Dette har igjen betydning for hvor mye den enkelte kreditor kan inndrive i forhold til oppkjøpte krav. De grenser som er fastsatt, gir lite rom for nødvendig fleksibilitet.

For det tredje vil en fortjenestebegrensning ved egeninkasso av oppkjøpte fordringer i realiteten innebære en form for gjeldslettelse for skyldneren. Departementet vil vise til at hensynet til gjeldslettelse ikke synes å ha vært Banklovkommisjonens primære begrunnelse for fortjenestebegrensning ved egeninkasso, men derimot å forhindre hardhendte inkassometoder. Det skal likevel bemerkes at en avkortning av gjeldsansvaret gjennom fortjenestebegrensning ved inndrivning av oppkjøpte krav i likhet med en forkjøpsrett, bare vil knytte seg til *det enkelte kravet*, og ikke til skyldnerens samlede gjeldsforhold. I all annen lovgivning som gjelder gjeldssanering eller gjeldslettelse, tas det utgangspunkt i *skyldnerens samlede økonomiske situasjon*. Det er etter departementets syn svært uheldig å innføre en ny ordning som fraviker dette prinsippet. Og selv om skyldneren på grunn av overdragelsen av kravet og etterfølgende fortjenestebegrensning oppnår en gjeldslettelse, kan det være at han eller hun fortsatt er insolvent. I så fall oppnås ingen reell lettelse av gjeldsansvaret til glede for skyldneren, men kun en eventuell bedring av de *øvrige kreditors* dekningsmuligheter. Det siste må anses som en ubegrunnet forfordeling mellom kravshaverne. Det er dessuten lite logisk at en for skyldneren nokså tilfeldig begivenhet, nemlig at kravet mot han eller henne blir overdratt, skal være avgjørende for retten til avkortning av gjeldsansvaret. En har da ingen sikkerhet for at det er de skyldnere som trenger det mest, som oppnår gjeldslettelser. Etter departementets mening bør det sentrale vilkår for skyldnerens rett til gjeldssanering, være hvor alvorlige vedkommendes økonomiske problemer er i seg selv, ikke hvorvidt deler av gjelden overdras til en ny kreditor. Departementet legger i denne sammenheng til grunn at de ordninger som finnes i dekningsloven, konkursloven og gjeldsordningsloven, er tilstrekkelig til å imøtekomme de problemer som gjelder skyldnere med betalingsvanskeligheter.

En annen sak er at skyldneren i mange tilfeller kan *mangle kunnskap* om muligheten for å søke gjeldsordning. Opplysning om bestemmelsene for søknad om gjeldsordning etter gjeldsordningsloven må på denne måten kunne anses viktigere enn en eventuell mulighet for å få redusert et enkeltstående krav. Det vil derfor være av betydning å utvikle nye regler som kan bedre skyldnerens kunnskap om gjeldsordningsinstituttet. Se nærmere om forslag

om å innføre slik opplysningsplikt i forbindelse med overdragelse av fordringer i punkt 6.4 nedenfor.

Det må under enhver omstendighet legges til grunn at der forfalte fordringer overdras sammen med andre aktiva, slik at det i realiteten er tale om overdragelse av hele eller deler av avhenderens virksomhet, skal det ikke utløse rett til fortjenestebegrensning. Disse problemene vil være de samme i forhold til avgrensning mot virksomhetsoverdragelse som ved fortjenestebegrensninger ved inndrivning av oppkjøpte fordringer som ved en forkjøpsrett, jf. drøftelsen i punkt 3.5.9 ovenfor. Som nevnt vil den vanskelige grensen mellom virksomhetsoverdragelse og fordringsoverdragelse som utløser forkjøpsrett, eller i denne sammenheng *fortjenestebegrensning*, være meget vanskelig å trekke. Dette vil skape store retts tekniske problemer og kan vanskeliggjøre organisasjonsmessige endringer i næringslivet generelt, siden praktisk talt alle virksomheter som overdras, vil eie utestående fordringer. Dette er etter departementets syn et av de mest tungtveiende argument mot innføring av regler om fortjenestebegrensning ved overdragelse av fordringer.

Banklovkommisjonens forslag synes å bygge på den forutsetning at grunnen til at fordringer selges til underkurs, alltid er økonomiske problemer hos skyldneren. Det kan imidlertid tenkes at årsaken til at kravet selges til underkurs, er at det er *omtvistet*. Det finnes i praksis aktører som kjøper opp omtvistede krav til underkurs med sikte på å føre prosess mot skyldneren. Slik virksomhet må ofte antas å ha en samfunnsnyttig effekt. Særlig for virksomheter under konkurs eller annen form for avvikling er det gunstig å avhende omtvistede krav slik at det ikke er nødvendig å opprettholde virksomheten bare for å gjennomføre en prosess. Det kan også tenkes at den opprinnelige kreditor ikke har penger til å føre en prosess. I slike tilfeller vil det selvsagt være bedre å selge kravet til underkurs enn å oppgi videre forfølgning. Dersom kravet er solgt til underkurs fordi det er omtvistet, vil imidlertid inkassoloven § 8 b gi et spesielt ugunstig resultat for erververen av kravet. Det kan som eksempel tenkes at en kreditor har et omtvistet krav på kr 1 000. For enkelthets skyld forutsettes at en rettssak enten vil resultere i at opprinnelig kreditor blir tilkjent et beløp på kr 1 000 eller ikke noe, og at det er helt sikkert at skyldneren betaler dersom han taper. Partene har anslått det for ca. 40 % sannsynlig at kreditor vil vinne frem i en rettssak. For at erververen gjennomsnittlig skal få en viss gevinst blir kravet overdratt til 30 % av pålydende, altså kr 300. Anvendes fordoblingsregelen i inkassoloven § 8 b annet ledd på dette tilfelle betyr det at erververen uansett ikke kan kreve mer enn 600 kr i en rettssak. Men også etter overdragelsen er sjansen for å vinne i en rettssak bare 40 %. Det vil gjennomsnittlig gi erververen et utbytte på 40 % av 600, altså 240 kr for et krav han har betalt kr 300 for. Gjennomsnittlig vil dette altså medføre tap for erververen. Dersom forslaget til inkassoloven § 8 b blir vedtatt, kan det derfor ventes at det i praksis vil motvirke salg av omtvistede fordringer der det ikke er mest sannsynlig at kreditor vil vinne frem.

Etter departementets syn kan forslaget også reise spørsmål i forhold til EØS-avtalen. Departementet antar at disse spørsmålene står i omtrent samme stilling enten det gjelder forkjøpsrett eller fortjenestebegrensning ved inkasso av oppkjøpte fordringer, se nærmere 3.5.10 foran.

Departementet går inn for at de behov som gjør seg gjeldende for regulering og kontroll med oppkjøp og inndrivning av fordringer, dekkes gjennom krav om bevilling for å drive slik virksomhet, jf. kapittel 4.1 ovenfor. I tillegg bør selve kontrollen med inkassovirksomheten styrkes. Departementet vil derfor drøfte spørsmålet om en egen klagenemnd for inkassosaker, jf. kapittel 6.2 nedenfor. Det bør komme i stand en bedre håndhevelse av de krav som stilles til inkassovirksomhet og som allerede finnes i inkassoloven. Spesielt vises til inkassolovens bestemmelse om god inkassoskikk. Dersom etterlevelsen av inkassoloven blir bedre, mener departementet at dette vil oppfylle skyldnerens behov for vern uten at det er nødvendig med tilføyelser i inkassoloven. I tillegg til disse virkemidler, jf. kapittel 6.3 nedenfor, bør satsene for inkassogebyr reduseres slik at kravene mot den enkelte skyldner blir mindre. Dette vil komme alle skyldnere til gode, ikke bare skyldnere som opplever at deres fordringer blir overdratt til nye kreditorer.

Departementet vil på grunnlag av dette fraråde endring av inkassoloven i form av fortjenestebegrensning ved inndrivning av oppkjøpte fordringer.

5.2 Vederlagsberegning ved fremmedinkasso

5.2.1 Banklovkommisjonens forslag

Banklovkommisjonen uttaler i NOU 1999: 31 s. 48 til 49:

«Inkassoloven har ikke uttrykkelige regler om hvilket vederlag inkassoforetaket skal kunne beregne seg av sine oppdragsgivere. Loven §§ 17 flg. og inkassoforskriften gjelder bare debtors ansvar overfor kreditor for inkassoomkostninger m.v. Dette ansvaret materialiserer seg ved at ansvarsbeløpet kommer som tillegg til hovedfordringen når denne inndrives av inkassoforetaket.

Utgangspunktet for lovens regulering synes å ha vært at debtors ansvar for inndrivingskostnadene vil som regel være tilstrekkelig til å dekke inkassoforetakets kostnader og fortjeneste ved utførelse av oppdraget. I praksis er det imidlertid blitt vanlig at foretaket, i tillegg til de forskriftsfastsatte gebyrer m.v., også krever særskilt vederlag av oppdragsgiveren. En kan ikke se bort fra at utviklingen har sammenheng med at inkassoloven og inkassoforskriften søker å begrense skyldnerens erstatningsansvar for inkassokostnadene.

Vederlaget som oppdragsgiver skal betale, kan beregnes på forskjellige måter. I vanlig inkassovirksomhet kan beregningen skje ut fra tidsforbruk, som stykkpris for nærmere spesifiserte tjenester, eller som et fast vederlag for gjennomføring av inndrivingsiltak frem til bestemte milepæler. En vanlig vederlagsform, særlig ved inndrivning av fordringer som har vært misligholdt i lang tid, er provisjonsvederlag beregnet etter hvor mye foretaket klarer å inndrive fra skyldnerne. Provisjonsvederlag er som regel kombinert med «no cure no pay» vilkår slik at oppdragsgiveren bare skal betale hvis inndrivingsiltakene fører til at skyldnerne helt eller delvis betaler oppdragsgiverens tilgodehavende. Til gjengjeld vil provisjonssetningen da kunne bli satt meget høyt.

I tilfelle hvor det viser seg vanskelig å få debitor til å betale hovedfordringen, vil således oppdragsgiveren, gjennom avtalen om provisjonsbasert vederlag til inkassoforetaket, være villig til å avstå en større eller mindre del av sitt tilgodehavende til foretaket. I slike situ-

asjoner vil lovens regler om debtors ansvar for inkassokostnader m.v. med tilhørende forskrift være av mindre interesse. Det vesentlige i forhold til debitor vil derfor være at inkassoforetaket selv får en markert egeninteresse i gjennomføringen av inndrivingen. Ved inkasso av fordringer som har vært misligholdt gjennom lengre tid, vil egeninteressen - som følge av de høye provisjonssatser som benyttes - i praksis kunne ligge omlag på samme nivå som det kreditor vil motta dersom skyldneren til slutt betaler.

Etter *Banklovkommisjonens* syn bidrar omfanget av inkassooppdrag med vederlag fastsatt som en andel av inndrevet beløp, til å utviske den forskjell mellom inkassoforetakenes og kreditorenes interesser som ligger til grunn for utformingen av inkassoloven. Denne virkning er særlig markert når det provisjonsbaserte vederlag settes så høyt at kreditor mottar mindre enn halvparten av de beløp som det lykkes å inndrive. Enda klarere er sammenblandingen av kreditor- og innkrevrollene ved overdragelse av misligholdte låneporteføljer mot et samlet vederlag som utgjør bare en brøkdel av samlet pålydende.

Kommisjonen mener videre at inkassoordninger som gir inkassoforetaket en markert egeninteresse i gjennomføringen av inndrivingen, kan føre til fare for bruk av inkassometoder som utsetter skyldnerne for urimelig påtrykk i strid med forbudet i inkassoloven § 8. Slike ordninger kan dessuten generelt sett gi grunnlag for uordnede forhold i inkassobransjen. Endelig vil resultatene av slike inkassoordninger kunne virke støtende på den alminnelige rettsfølelse slik som bemerkningene fra Stortingets side viser, se foran kapittel 3.1.

På dette området foreligger det derfor et klart behov for lovregulering. *Kommisjonen* vil peke på at det i forarbeidene til inkassoloven ble forutsatt at «no cure no pay» godtgjørelse av inkassatorer ville gå ut av bruk av seg selv (NOU 1983:8 side 56). Det synes klart at det motsatte har skjedd. «No cure no pay» oppdrag har økt betydelig i omfang. Godtgjørelsen fastsettes i tillegg som en andel av det innkasserte beløp, dvs. «no cure no pay» og gebyrbasert godtgjørelse kombineres. Inkassoutvalget var, til dels på andre premisser, kritisk til slike former for godtgjørelse, jf. kapittel 4.1.3.

Sammenblandingen av kreditors og inkassators roller er særlig fremtredende ved såkalt inkassoovervåking av fordringer som har vært misligholdt i lang tid. Her blir også likheten med overdragelse av fordringen betydelig.

Farene ved sammenblanding av oppdragsgivers og oppdragstakers roller er bakgrunnen for at advokatforskriften, gitt med hjemmel i domstolloven § 224, forbyr advokater å inngå avtaler med klienter om å motta salær på prosent- eller andelsbasis i forhold til sakens resultat. Provisjonsbasert salær er i strid med god advokatskikk. Etter eiendomsmeglingsloven er utgangspunktet at det gjelder avtalefrihet mellom oppdragsgiver og megler ved fastsettelsen av vederlaget. I rundskriv 51/90 påpeker Kredittilsynet at prinsippet om avtalefrihet må ses i sammenheng med eiendomsmeglingslovens regler om god meglerskikk, jf. lovens § 3-1. Kredittilsynet understreker i rundskrivet at det er meglers ansvar å påse at han ikke kommer i en slik stilling at hans interesser kan identifiseres med en av partene i handelen. Megler må ikke få for stor egeninteresse i handelen, og provisjonssystemer må ikke innrettes slik at det kan stilles spørsmålsteget ved meglers uavhengighet. *Kommisjonen* mener at krav om god inkassoskikk innebærer grenser for hvilke former for vederlag, og for størrelsen av resultatavhengig inntekter, inkassoforetakene kan beregne seg ved inndriving av pengekrav. *Kommisjonen* legger til grunn at kravet til

god inkassoskikk påvirkes av de synspunkter som kom frem under Stortingets behandling av finansavtaleloven, jf. kapittel 3.1. *Kommisjonen* mener også at provisjonsvederlag som er langt lavere enn 50 prosent vil rammes av kravet til god inkassoskikk. Det vil imidlertid være vanskelig presist å angi hvor grensen skal trekkes, blant annet fordi konkrete forhold vil måtte få betydning ved vurderingen. I alle fall dreier det seg her om håndhevelse av en standard som er vanskelig håndterbar og som derfor hittil ikke har vist seg å være tilstrekkelig i praksis til å motvirke uheldige forhold i inkassobransjen. *Kommisjonen* er derfor kommet til at det her er behov for å supplere generalklausulen med en generelt virkende regel som setter en grense for hvor stor andel av inndrevet beløp inkassoforetaket overhodet kan betinge seg. En fare ved å lovfeste en slik grense er at den kan virke normgivende, slik at inkassoforetak nærmest alltid vil kreve det høyeste vederlag regelen tillater.

Kommisjonen vil derfor understreke at en slik regel kun vil angi en yttergrense, og det forutsettes at lavere grenser for provisjonsbasert vederlag kan følge av kravet om god inkassoskikk. *Kommisjonen* er blitt stående ved å foreslå forbud mot provisjonsbasert vederlag som overstiger 25 prosent av inndrevet beløp. En slik regel vil ikke berøre vederlagsfastsettelse basert på resultatavhengige gebyrer fra kreditor. Skyldners erstatningsplikt for kreditors kostnader ved å benytte en inkassator er som nevnt foran regulert av gebyrreglene i inkassoforskriften. Den foreslåtte regel vil også ha prinsipiell betydning for så vidt som den setter en grense for hvor stor egeninteresse inkassoforetak kan ha i de oppdrag som mottas. Det er i denne forbindelse lagt vesentlig vekt på at det i vanlig inkassovirksomhet fortsatt må være hovedregelen at kreditor som gjør bruk av foretakets tjenestetilbud, fortsatt skal ha den klart største interesse i at inndringen lykkes. Etter *kommisjonens* mening er dette nødvendig for å unngå at inkassopraksis utvikler seg i en uheldig retning til skade for hele inkassobransjen. *Kommisjonen* vil bemerke at et alternativ med generelt forbud mot provisjonsbasert vederlag er blitt vurdert. En har imidlertid kommet til at et slikt forbud vil bryte for sterkt med dagens inkassopraksis. Forbudet vil således kunne vanskeliggjøre ordinær inkassovirksomhet og unødig begrense den avtalefrihet som ellers er vanlig i forretningsforhold.»

5.2.2 Høringsinstansenes syn

Forbrukerrådet, Forbrukerombudet, Finansforbundet, Gjeldsoffer-Alliansen Maskinentreprenørenes Forbund, Næringsdepartementet og LO går inn for å sette en grense for hvor stort vederlag inkassoforetak kan kreve av oppdragsgiver ved fremmedinkasso. *Forbrukerombudet* uttaler:

«Det er videre klart at inndrivingselskapet kan få meget stor egeninteresse i inndrivingsresultatet dersom vederlaget avhenger av hvor mye de klarer å inndrive av den enkelte fordring. Det er derfor positivt at det settes grenser for hvor stort vederlag inndrivingselskapene kan kreve ved fremmedinkasso.»

Maskinentreprenørenes Forbundsier:

«Særlig støtter MEF Banklovkommisjonens syn hva angår fremveksten av provisjonsbasert inkassovirksomhet, hvor inkassoforetaket ofte beholder en så stor andel av det innkasserte beløp, at det etter kommisjonens mening må være i strid med god inkassoskikk.»

Kredittilsynet har ikke innvendinger mot at det innføres et tak for provisjonsbasert vederlag ved fremmedinkasso. På den annen side reiser Kredittilsynet spørsmål om provisjonsbasert vederlag, dvs. resultatavhengig provisjon, i det hele tatt er i samsvar med kravet om god inkassoskikk. Kredittilsynet mener dette forslaget faktisk kan være med på å innføre en regel som gir anledning til å avtale en ordning som ikke er ønsket ut fra de vurderinger som tidligere er lagt i begrepet «god inkassoskikk» etter inkassoloven § 8. Det stilles også spørsmål om intensjonen ved regelen, nemlig å begrense egeninteressen, vil bli oppfylt. *Finansdepartementet* påpeker det samme og sier at det ikke er gitt at begrensninger verken ved fremmed inkasso eller egeninkasso vil gjøre selve inndrivingen av pengekrav mindre hardhendt.

Finansieringsselskapenes Forening viser til inngrep i avtalefriheten og mener forslaget bør utstå til erfaringene med endringene av inkassoloven kapittel 1 foreligger.

Norske Inkassobyråers Forening går sterkt i mot forslaget om å innføre fortjenestebegrensning ved fremmedinkasso. For det første tilbakeviser NIF at den legale inkassobransjen i Norge benytter metoder som utsetter skyldnere for urimelig påtrykk i strid med inkassoloven § 8. NIF gir uttrykk for at norske inkassobyråer har et meget høyt faglig nivå og åpenbart utøver sin virksomhet innenfor lovens rammer. De særskilte tilfeller som fra tid til annet er omtalt, har sitt utgangspunkt i virksomhet som ligger utenfor det regulerte marked. NIF mener norsk regelverk på inkassorettens område og norsk inkassobransje er ansett som verdens beste og at de fleste europeiske land faktisk har kopiert vesentlige deler av vår inkassolovgivning. For det annet viser NIF til at provisjonsbasert inkasso ikke er et «karakteristisk trekk ved ulike tjenester som regelmessig tilbys av foretak som i våre dager driver inkassovirksomhet» slik Banklovkommisjonen uttaler. NIF mener denne typen provisjonsbasert virksomhet er redusert kraftig etter innføringen av inkassoloven. NIF går videre sterkt i mot å begrense avtalefriheten på området.

Finansnæringens Hovedorganisasjon/Sparebankforening går også mot å innføre fortjenestebegrensning ved fremmedinkasso. I tillegg til de momenter som Finansnæringens Hovedorganisasjon/Sparebankforeningen viser til i forbindelse med fortjenestebegrensning ved egeninkasso av oppkjøpte fordringer, påpekes at reguleringen vil få negativ betydning for långiveres inndriving av misligholdte kreditter. Spesielt vil dette gjelde langtidsovervåking, og en ser ikke bort fra at forslagene i verste fall vil få negative følger for den generelle betalingsmoral. Det vises også til spesielle problemer med hensyn til beregning av hva som skal være lovlig vederlag. Blant annet vil prosentsatsen på 25 % kunne komme i strid med de reglene som allerede gjelder for beregning av tariffmessig salær etter inkassoforskriften. Det påpekes at Banklovkommisjonen har lagt opp til en detaljregulering som vil kunne være vanskelig å forene med praktisk håndterlige bestemmelser.

5.2.3 Departementets vurdering

Departementet vil innledningsvis bemerke at det i utgangspunktet må anses for positivt at det finnes egne foretak som har spesialisert seg på inndriving av fordringer for andre (fremmedinkasso). Dette må antas å være en fordel særlig for små virksomheter som ikke har egne ressurser til å forestå innkreving av utestående fordringer. Dette taler mot å pålegge så strenge

restriksjoner overfor inkassonæringen at fordringshaverne i praksis kan bli tvunget til enten selv å innkreve vanskelige krav eller å oppgi videre pågang mot skyldnerne.

Enkelte kan synes å mene at inkassoselskapene har fått en urimelig høy fortjeneste på bekostning av *kreditor*. Departementet antar at dette argumentet har liten gjennomslagskraft. Det har i lang tid vært alminnelig norsk politikk at myndighetene som hovedregel ikke pålegger direkte prisregulering i avtaler mellom private parter, men overlater dette til markedskreftene. Dette må også antas å være det beste virkemiddel for å regulere prisen på inkassotjenester. Det er for øvrig heller ingenting som tyder på at Banklovkommisjonen har foreslått fortjenestebegrensningen av hensyn til kreditor, men at en kun har hatt skyldnerens behov for øye.

Departementet er enig med Banklovkommisjonen i at en særlig høy fortjeneste ved inndrivning av enkeltfordringen kan gi inkassator en betydelig forsterket egeninteresse i inndrivningen. Departementet er også enig i at en markert egeninteresse i inndrivningen kan komme i strid med god inkassoskikk.

Forslaget fra Banklovkommisjonen oppstiller kun begrensninger i inkassatorens adgang til å ta vederlag der dette er beregnet som en del av det inndrevne beløp. Bestemmelsen vil derfor ikke gjelde om det er avtalt at inkassator skal betales en viss sum uavhengig om og i hvilken grad betalingsinndrivningen lykkes.

Finansdepartementet påpeker i sin høringsuttalelse at kan en ikke kan benytte lønnsomheten i en bransje som noen indikasjon på at det drives ulovlig virksomhet. Det er heller ikke nødvendigvis slik at eventuelle ulovligheter vil begrenses ved at fortjenestemulighetene reduseres. Dersom den mindre seriøse delen av inkassobransjen som bruker hardhendte innkrevingsmetoder, vil ignorere regler om fortjenestebegrensning, kan disse aktørene få et konkurransefortrinn overfor den seriøse og redelige delen av inkassobransjen som antakelig lojalt vil følge loven.

Selv om departementet langt på vei deler de intensjoner som ligger bak Banklovkommisjonens forslag om fortjenestebegrensning ved fremmedinkasso, ser departementet også betenkeligheter ved forslaget:

For det første er det vanskelig å fastsette et bestemt beløp for hva som bør være grensen for provisjonsvederlaget som et inkassobyrå kan beregne. 25 % av det inndrevne beløp kan f. eks. være vanskelig å kombinere med inkassoforskriftens bestemmelser. Inkassosalæret vil kunne overstige det som inkassator har krav på innenfor 25 % av det inndrevne beløp etter utkastet § 8 a. I så fall må inkassator kunne få dekket inkassosalæret uavhengig av eventuelt avtalt godtgjørelse som er høyere.

For det annet vil det kunne bli vanskelig å få inkassoforetak til å ta på seg tunge inndrivingsoppgaver, f. eks. forhold som krever inkassoovervåking over lang tid, fordi dette er mer kostnadskrevende enn et alminnelig inkassooppdrag. Virkningen av å innføre fortjenestebegrensning vil kunne bli at inkassoovervåking ikke er mulig. På denne måten reduseres muligheten til å forfølge et krav over lang tid. En skyldner som på et tidspunkt befinner seg i betalingsproblemer, men som senere kommer over vanskelighetene, kan bli fri fra sine kreditorer fordi ingen har hatt ressurser til å overvåke utviklingen i skyldne-

rens økonomi. Dette vil innebære en tilfeldig fordel som igjen kan være med på å svekke den alminnelige betalingsmoral.

For det tredje legger departementet til grunn at en generell bestemmelse om god inkassoskikk vil være mer fleksibel enn utkastet til § 8 a. Inkassoloven § 8 om god inkassoskikk innebærer at inkassovirksomhet vurderes konkret fra sak til sak. Det betyr at fortjeneste for et inkassobyrå i et tilfelle kan være urimelig fordi inkassobyrået har fått for sterk egeninteresse i kravet, mens i et annet tilfelle kan fortjenesten inkassobyrået beregner, være rimelig ut fra det arbeid som er lagt ned.

Departementet vil etter dette ikke foreslå at det innføres nye regler for vederlagsberegning ved fremmedinkasso.

6 Tiltak som kan bidra til å bedre skyldnerens rettsstilling

6.1 Strafferettslige virkemidler for å motvirke hardhendte innkrevingsmetoder

I stortingsdebatten som foranlediget Banklovkommisjonens utredning om oppkjøp av fordringer, ble behovet for å motvirke hardhendte pengeinnkrevingsmetoder fremhevet. Departementet legger som nevnt under punkt 4.1.3, til grunn at de innkrevingsmetoder der vold, tvang og trusler benyttes, først og fremst bør motvirkes ved kriminalpolitiske virkemidler. I dette kapitlet skal dette spørsmålet drøftes noe nærmere.

Flere av *høringsinstansene* har påpekt at for harde innkrevingsmetoder i utgangspunktet er en sak for politi og påtalemyndighet. Dette fremheves av blant annet *Finansdepartementet*.

Det kan se ut som bruken av hardhendte innkrevingsmetoder har økt de siste årene. Særlig bekymringsfullt er at det har utviklet seg en egen «bransje» av selvstendige pengeinnkrevere som har spesialisert seg i å benytte vold og frykt som fremgangsmåte for å få skyldneren til å betale, såkalte torpedoer. Ofte har det blitt utført grov vold i forbindelse med slike innkrevingsoppdrag, jf. f. eks. dommen i Rt. 1999 s. 1018. Det finnes også eksempler på at personer er blitt drept under utførelse av torpedooppdrag.

Den typen pengeinnkrevere det her er tale om, benyttes nok først og fremst der det ikke finnes noe juridisk grunnlag for kravet, f.eks. fordi det dreier seg om spillegjeld eller krav som er oppstått ved salg av narkotika. Såkalte torpedoer benyttes imidlertid også ved innkreving av mer legitime krav eller krav som har et preg av legitimitet over seg. Det finnes eksempler på at kriminelle grupper kjøper opp misligholdte pengekrav som deretter kreves inn ved bruk av vold og trusler. Departementet vil fremheve at det ikke er grunn til å anta at denne typen kriminell virksomhet utøves av de ordinære inkassobyråene eller av personer som er tilknyttet disse.

Bruk av vold eller trusler ved pengeinnkreving vil kunne straffes som *tvang* etter straffeloven § 222. Denne bestemmelsen har en strafferamme på tre års fengsel, men seks år der det foreligger særdeles skjerpene omstendigheter. Hovedvilkåret er at skyldneren tvinges til å betale ved «*rettsstridig adferd eller ved at true med sådan*». I praksis vil det ofte dreie seg om vold mot skyldneren eller hans nærstående eller trusler om vold. Også trusler om annen form for ulovlig adferd vil kunne rammes, f.eks. trusler om å skade skyldnerens eiendom. Det er ikke noe krav at den rettsstridige adferd som det trues med, i seg selv er straffbar, det er tilstrekkelig at det trues med handlinger som er sivilrettslig rettsstridig, jf. Johs. Andenæs, *Formuesforbrytelser*, 6. utgave, Oslo 1996, s. 76.

Etter straffeloven § 222 annet ledd er det straffbart å tvinge noen til å betale ved å true med anklage eller anmeldelse av et straffbart forhold eller fremsettelse av ærekrenkende beskyldning. Dersom det ved pengeinnkrevingen er

anvendt vold mot skyldnerens eller andre vil også reglene om legemskrenkelser i straffeloven kunne anvendes, f.eks. bestemmelsene om legemsbeskadigelse eller drap. Dersom frihetsberøvelse benyttes som et ledd i pengeinnkreving, vil det være straffbart etter straffeloven § 223. Skadeverk straffes etter bestemmelsene i straffeloven §§ 291 og 292.

Anvendes det tvang ved pengeinnkreving og pengeinnkreveren er kjent med at det ikke foreligger noe juridisk berettiget krav mot den innkrevningen rettes mot, vil straffeloven § 266 (utpresning) kunne anvendes fordi vedkommende da har til hensikt å oppnå en uberettiget vinning for seg selv eller den han handler for. Grove tilfeller vil kunne rammes av reglene om ran eller grovt ran i straffeloven §§ 267-268. En ikke uvanlig situasjon er at det ved torpedoppdrag kreves et «innkrevingsgebyr» utover det skyldneren er rettslig forpliktet til å betale. I så fall vil bestemmelsene om utpresning eller ran kunne komme til anvendelse for denne del, jf. Rt. 1995 s. 881.

Selv om det foreligger et rettmessig krav mot skyldneren, vil det likevel kunne sies å foreligge uberettiget vinning dersom skyldneren er insolvent, fordi betalingen vil skje på bekostning av skyldnerens øvrige kreditorer, jf. Andenæs op.cit. s. 27. Da vil også straffeloven § 284 (kreditorbegunstigelse), jf. § 288, være anvendelig. Men når innkrevningen skjer ved bruk av vold eller trusler, kan forholdet i stedet bedømmes som utpresning eller ran, som er mer alvorlige forbrytelser. Antakelig vil det også kunne anses å foreligge en uberettiget vinning der gjerningspersonen tvinges til å betale med en gjenstand som tilhører utleggsfrie midler.

I tilfeller der det benyttes plagsomme innkrevingsmetoder, men ikke i en slik grad at straffelovens regler om tvang, utpresning eller ran er aktuelle kan forholdet rammes av straffeloven § 390 a, som har en strafferamme på bøter eller fengsel inntil seks måneder. Etter denne bestemmelsen straffes den som « ved skremmende eller plagsom opptreden eller annen hensynsløs atferd krenker en annens fred». Aktuelle forhold som kan rammes av bestemmelsen er at pengeinnkreveren tar kontakt med skyldneren på nattestid eller at skyldneren blir kontaktet urimelig ofte.

Det kan foreligge tilfeller der innkrevningen nok er utilbørlig aggressiv, men ikke så aggressiv at de ovennevnte regler i straffeloven kan anvendes. Fremgangsmåten vil likevel være i strid med regelen om god inkassoskikk i inkassoloven § 8. Grove eller gjentatte brudd på inkassoloven § 8 er straffbare etter inkassoloven § 26 bokstav b. Inkassoloven § 8 gjelder også for pengeinnkrevere som ikke har inkassobevilling i.h.t. inkassoloven § 5. At vedkommende ikke har bevilling til å drive inkasso, er dessuten i seg selv straffbart, jf. inkassoloven § 26 bokstav a. I og med at rammen for å kreve inkassobevilling utvides, vil også flere kunne rammes av denne straffebestemmelsen. Strafferammen etter inkassoloven § 26 bokstav a er bøter eller fengsel inntil tre måneder.

Justisdepartementet antar at den eksisterende strafferettslovgivning som rammer ulike former for ulovlig pengeinnkreving, er så omfattende at den er tilstrekkelig til å møte de utfordringene som torpedokriminaliteten reiser. Departementet foreslår derfor ikke lovendringer på dette området nå.

6.2 Egen klagenemnd for inkassosaker

Kredittilsynet har i dag ansvaret for tilsynet med inkassobransjen. Det er imidlertid på det rene at Kredittilsynets kontroll i stor utstrekning har vært fokusert på forholdet mellom inkassator og kreditor/oppdragsgiver, jf. NOU 1999: 31 s. 47 til 48. Kredittilsynet har i liten utstrekning kontroll med om det utøves god inkassoskikk etter inkassoloven § 8 og om vederlagsberegningen overfor skyldneren er korrekt. I praksis har tilsynet lagt til grunn at skyldnere som mener seg utsatt for lovbrudd fra inkassators side, ikke har rett til å klage til tilsynet.

Flere høringsinstanser etterlyser bedre kontroll med at inkassolovens regler følges. Dette gjelder blant annet *Forbrukerrådet* og *Gjeldsoffer-Alliansen*.

Departementet legger til grunn at det vil være en stor fordel med en styrking av tilsynet med inkassobransjen, og mener forholdene kan ligge til rette for å opprette en klagenemnd. De nærmere retningslinjene for en slik klagenemnd må imidlertid klarlegges. Det vil derfor være nødvendig å utrede saken nærmere og sende forslaget på alminnelig høring.

Det kan tenkes ulike måter å organisere en klagenemnd eller en tilsynsordning på. *Forbrukerrådet* antyder i sin høringsuttalelse at tilsynet med inkassoloven bør legges til *Forbrukerombudet*. Under slike forutsetninger kan Kredittilsynet eventuelt ha ansvar for kontroll av forholdet mellom oppdragsgiver og inkassator, og Forbrukerombudet kan foreta tilsynet med inkassoforetakenes fremgangsmåte overfor skyldneren. Et alternativ er å opprette en egen nemnd som kan behandle klager mot inkassoforetakene, eventuelt etter mønster av de nemnder som med relativt stor suksess er opprettet for bank- og forsikringsforhold. En slik nemnd kan også medføre at man får utviklet en fast og detaljert presedenspraksis vedrørende normen for god inkassoskikk. *Kredittilsynet* støtter i sin høringsuttalelse tanken om å opprette en slik nemnd. Det samme gjør *Gjeldsoffer-Alliansen*. *Banklovkommisjonen* signaliserer at det kan være behov for et særlig klageorgan for inkassosaker (utredningen s. 48).

Det bør også vurderes om opprettelsen av en egen klagenemnd, bør kombineres med en styrking av sanksjonsmidlene ved brudd på reglene om god inkassoskikk. I dag resulterer brudd på inkassoloven § 8 i bortfall av retten til inkassosalær, jf. inkassoloven § 17 fjerde ledd. Det kan f. eks. være aktuelt å supplere dette med et helt eller delvis bortfall av betalingsplikten ved grove brudd på § 8. En slik avkortningsrett må nødvendigvis også medføre en plikt for inkassoforetaket til å dekke det tap som oppstår for en kreditor som ikke kan klandres. En ulempe ved et slikt forslag kan imidlertid være at det kan bli vanskeligere å få kurante gjeldssaker hurtig gjennom domstolsapparatet fordi skyldneren ubegrunnet pretenderer å ha blitt utsatt for hardhendte inkassometoder.

Departementet tar sikte på å sende på høring spørsmålene om å opprette en klagenemnd for inkassosaker og om sanksjoner mot brudd på god inkassoskikk.

6.3 Reduksjon av inkassosalær etter inkassoforskriften §§ 2-2 og 2-3

Beregningen av inkassosalær er et viktig element i skyldnerens stilling overfor kreditor og inkassator. Det kommer ofte kritikk mot at inkassobransjen bevilger seg for høye salærer og at et utstående krav som i utgangspunktet er relativt beskjedent, fort vokser til det dobbelte etter beregning av renter og inkassosalær. Beregning av inkassosalær er etter inkassoforskriften §§ 2-2 og 2-3 knyttet til rettsgebyret. Rettsgebyret har økt betydelig de siste årene, og konsekvensen er at inkassobyråene på lovlig vis har fått en formidabel inntektsøkning. Det må trolig antas at maksimalsatsen for beregning av inkassosalær langt overstiger de kostnader som inkassobyrået har med inndrivningen.

Departementet vil derfor utarbeide og sende på høring forslag om reduksjon av inkassosalæret der salæret for eksempel reduseres til det halve. Det kan også vurderes om inkassosalæret bør kobles til en annen norm enn rettsgebyret. På denne måten vil alle skyldnere som har betalingsproblemer kunne få en direkte lettelse i forhold til inkassobransjen. I forlengelsen av dette bør det understrekes overfor inkassobransjen at inndrivning ikke gir noen ubetinget rett til å nytte maksimalsatsene for beregning av inkassosalær, og at kostnadene ikke i noe tilfelle må overstige det som er «nødvendig». Dette følger av inkassoloven, men har i praksis ikke blitt tilstrekkelig etterlevd, slik at det nå er vanlig praksis å kreve maksimalsatser ved alle inkassooppdrag.

6.4 Krav om opplysning til skyldneren om dennes adgang til å søke om gjeldsordning ved overdragelse av fordringer

Flere høringsinstanser viser til at regler om forkjøpsrett og fortjenestebegrensning ved oppkjøp av fordringer vil kunne fungere som et gjeldssaneringsinstitutt på siden av gjeldende lovgivning, men at dette kan skape uklarheter. Dette påpekes av *Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Finansdepartementet, Juss-Buss og Norske Inkassobyråers Forening*.

Departementet viser til at gjeldsordningsloven vil kunne gjøre seg gjeldende i alle forhold der skyldneren er kommet i en umulig eller vanskelig økonomisk situasjon. Gjeldsordningsinstituttet er et viktig virkemiddel for å forhindre at skyldneren blir værende i en stilling der en ikke har noen mulighet til å komme fri fra sine gjeldsproblemer. Det kan være et behov for å spre mer informasjon til skyldnere om denne ordningen. I forbindelse med behandling av spørsmålet om oppkjøp og inndrivning av fordringer kan det være grunn til å foreslå en regel som pålegger den opprinnelige kreditor å opplyse skyldneren om muligheten for å søke om gjeldsordning når kravet overdras. Regelen kan tenkes gitt generelt i forbindelse med gjeldsordningsloven, eller den kan eventuelt begrenses til overdragelse av lånefordringer og plasseres i finansavtaleloven.

Selve overdragelsen av et fordring vil ikke i seg selv utløse noen rett til å få gjeldsordning. Det er heller ikke meningen at en regel som pålegger kreditor en opplysningsplikt om muligheten for å søke om gjeldsordning, skal endre på vilkårene for å få dette. Meningen er at dette skal bidra til å øke den alminnelige kunnskapen om muligheten for å få gjeldsordning.

Dersom det foreslås at slike opplysninger skal sendes ut i forbindelse med alle overdragelser av fordringer, vil mange som ikke har krav på gjeldsord-

ning, motta informasjon om dette. Det vil kunne virke forvirrende. Det er i så fall avgjørende at informasjonen utformes på en slik måte at den gir praktiske opplysninger om muligheten for å søke om gjeldsordning og ikke slik at skyldneren tror at vilkårene er oppfylt eller at gjeldsordning er innvilget. Det vises i denne sammenheng til at en søknad om gjeldsordning fremsettes for namsmannen og at det er namsretten som undersøker om vilkårene er oppfylt.

Departementet vil på denne bakgrunn sende på høring spørsmålet om kreditor skal ha plikt til å opplyse skyldneren om mulighet for gjeldsordning i forbindelse med overdragelse av fordringer.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Når det gjelder de deler av Banklovkomisjonens forslag som departementet frarår, vises det til Banklovkomisjonens utredning av økonomiske og administrative konsekvenser i NOU 1999: 31 s. 62. Som det imidlertid fremgår i denne proposisjonen, mener departementet at forslagene vil ha nevneverdige negative samfunnsøkonomiske konsekvenser.

De lovforslagene som fremmes her, vil medføre to hovedtyper av økonomiske og administrative konsekvenser.

For det første vil Kredittilsynet måtte endre sin rutine for tildeling av inkassobevilling. Det innebærer delvis at de inkassobyråer som finnes, må søke om bevilling innen en frist som settes i medhold av overgangsreglene. I tillegg vil nye søknader om inkassobevilling måtte behandles etter de nye reglene. Departementet legger til grunn at de økonomiske og administrative konsekvensene vil bli størst i den fasen der inkassobyråene må søke om foretaksbevilling. Mye av dette arbeidet antas likevel å kunne bli rutinemessig. Det legges derfor til grunn at overgangen til foretaksbevilling for inkassobyrå kan finansieres ved en mindre engangsbevilgning til Kredittilsynet. Det antas videre at endring av bevillingssystemet på sikt ikke vil føre til merkostnader for Kredittilsynet selv om rutinene for vurdering av om inkassobevilling skal gis, endres.

For det annet innebærer forslagene en endring av bevillingssystemet for inkassobransjen slik at inkassobyråene må søke om ny bevilling for selve foretaket. Dette kan medføre organisatoriske endringer for en del byråer. Departementet antar likevel at flertallet av de inkassobyråer som drives i dag, vil kunne fortsette uten vesentlige endringer fordi de som i dag har personlig inkassobevilling, som oftest faktisk leder foretaket. For enkelte byråer vil imidlertid endringen bety at det må innføres en ny struktur slik at de som har inkassobevilling i dag, kommer inn som faktisk ledere av virksomheten.

Når det gjelder økonomiske og administrative konsekvenser av forslag om å innføre en klagenemnd for inkassosaker og reduksjon av inkassosalæret, vil departementet komme tilbake til dette i forbindelse med det videre arbeidet.

8 Merknader til de enkelte bestemmelser

Til § 2

Første ledd første punktum er uendret. *Nytt annet punktum* bestemmer at oppkjøp og egen inndrivning av forfalte pengekrav skal regnes som inkassovirksomhet og omfattes av inkassolovens bestemmelser. Det kreves bevilling til å drive oppkjøp av fordringer selv om kreditor ikke inndriver kravet selv, jf. § 4, unntatt for foretak med bevilling etter finansieringsvirksomhetsloven til å drive finansieringsvirksomhet. *Annet ledd* er endret slik at bare foretak, ikke fysiske personer, kan være inkassator, jf. endringene i §§ 4 og 5.

Se for øvrig kommentar til endringen i punkt 4.1.3 ovenfor.

Til § 4:

Første ledd første punktum foreslås endret slik at inkassovirksomhet bare kan drives av foretak, jf. forslag til endring av § 2. De nærmere vilkår for å gi inkassobevilling til foretak, følger av § 5 mens unntak fra krav om bevilling følger i tredje og fjerde ledd. I tillegg kreves at foretaket skal være registrert i foretaksregisteret.

Annet ledd første punktum bestemmer at et foretak ikke kan få bevilling til både å drive fremmedinkasso og oppkjøp og inndrivning av forfalte pengekrav, men at bevillingen må avgrenses til en av disse typer av virksomhet. *Annet og tredje punktum* er en videreføring av gjeldende § 4 første ledd annet og tredje punktum som krever at et foretak med begrenset ansvar må være suffisient for å drive fremmedinkasso.

Nytt tredje ledd tilsvarer gjeldende annet ledd. Advokater kan i medhold av sin advokatbevilling drive fremmedinkasso, men gis ikke direkte adgang til å drive oppkjøp og inndrivning av forfalte fordringer.

Nytt fjerde ledd fastslår at foretak som har rett til å drive finansieringsvirksomhet etter finansieringsvirksomhetsloven, ikke trenger inkassobevilling for å drive oppkjøp og inndrivning av forfalte pengekrav.

Se for øvrig kommentar til endringen i punkt 4.2.3 ovenfor.

Til § 5:

Bestemmelsen foreslås i første rekke endret for å tilpasse den til kravet om at bevilling bare kan gis til foretak. Bestemmelsen setter vilkår til både foretaket og den som faktisk skal lede inkassovirksomheten. På denne måten vil inkassobevilling gis ut fra et tosporet system der både foretaksmessige og personlige vurderinger legges til grunn for spørsmålet om tildeling av inkassobevilling.

Første ledd regulerer vilkårene for å gi foretak bevilling til stadig og ervervsmessig å inndrive forfalte pengekrav for andre (fremmedinkasso). Etter *bokstav a* må den som leder virksomheten fylle kravene i annet ledd, dvs. ha inkassobevilling. Dette må anses som en skjerping av kravet til forsvarlig drift av inkassobyråer. Det er ikke lenger tilstrekkelig at inkassovirksomheten ledes av en person med inkassobevilling i foretaket. Den som faktisk leder

foretaket må nå ha inkassobevilling. Konsekvensen av at den som har personlig inkassobevilling og leder foretaket, mister sin inkassobevilling vil være at foretaket også mister bevillingen til å drive inkassovirksomhet. Kravene i *bokstav b og c* tilsvarer gjeldende § 4 første ledd bokstav b og c.

Annet ledd bokstav a til c angir vilkår for å få personlig inkassobevilling til å lede foretak som driver inkassovirksomhet. Kravene tilsvarer gjeldende § 5 første ledd, men innebærer i tillegg en skjerpelse i og med at personen som søker om inkassobevilling, må anses skikket til å være faktisk leder for foretaket. Det er altså ikke lenger tilstrekkelig at den som har inkassobevilling er faglig leder av virksomheten. Denne personen må også fremstå som «faktisk leder». *Annet punktum* bestemmer at foretaket har plikt til å melde fra om skifte av faktisk leder. Bestemmelsen svarer til verdipapirhandeloven § 12-2 annet ledd annet punktum.

Tredje ledd første punktum angir vilkårene for rett til å drive oppkjøp og inndriving av forfalte pengekrav. For det første får vilkåret i første ledd bokstav b tilsvarende anvendelse for virksomheter som søker om bevilling til å drive oppkjøp og inndriving av forfalte pengekrav. Vilkåret i første ledd bokstav a kommer ikke til anvendelse. Det betyr at det ikke kreves personlig inkassobevilling for den som skal lede slik virksomhet. Det betyr også at inkassobevilling til å drive oppkjøp og inndriving av fordringer ikke medfører rett til å være prosessfullmektig ved inngivelse av forliksklager mv. For det annet bestemmes at den som faktisk leder foretaket, må fremlegge politiattest og for øvrig godtgjøre å ha hederlig vandel. Dette tilsvarer vilkåret annet ledd bokstav b og hensynet er at det kan utøves kontroll med vandelen til den som leder foretak som driver oppkjøp og inndriving av fordringer. Det følger av *annet punktum* at det kan settes vilkår for bevillingen til å drive oppkjøp og inndriving av fordringer. Slike vilkår fastsettes av Kredittilsynet. Vilkårene vil for eksempel kunne gå ut på at det kreves erfaring fra bank eller inkassovirksomhet for den som skal lede foretak som driver oppkjøp og inndriving av fordringer. Vilkårene kan også gå ut på at det kreves personlig inkassobevilling for rett til å drive oppkjøp og inndriving av fordringer. *Tredje punktum* tilsvarer annet ledd annet punktum og krever at det skal opplyses om skifte av leder også for virksomheter som driver oppkjøp og inndriving av fordringer.

Fjerde ledd tilsvarer gjeldende § 5 annet ledd.

Se for øvrig kommentar til endringen i punkt 4.2.3 ovenfor.

Til § 6:

Første ledd første punktum er endret som følge av ny utforming av §§ 4 og 5.

Til § 7:

Første ledd første punktum er endret som følge av ny utforming av §§ 4 og 5.

Til § 23:

Første ledd første punktum er endret slik at kravet om sikkerhetsstillelse bare omfatter foretak som driver fremmedinkasso. Endringen må sees i sammen-

heng med at området for inkassoloven er utvidet, jf forslag til endring av § 2. Dette medfører ingen endring av gjeldende rett.

Se for øvrig kommentar til endringen i punkt 4.2.3 ovenfor.

Til § 26:

Første ledd bokstav ær endret som en følge av ny utforming av §§ 4 og 5.

Overgangs- og ikrafttredelsesregler

Bestemmelsene om rett til å drive inkassovirksomhet er endret slik at bare foretak kan få slik bevilling etter inkassoloven. Dette krever at alle som driver om inkassovirksomhet må søke om ny bevilling som foretak. Både av hensyn til inkassobransjen og Kredittilsynet som skal gi disse nye bevillingene, må det settes en rimelig frist for å oppfylle dette kravet. Departementet legger til grunn at det bør gi en frist på ett år fra lovens ikrafttredelse. I forskriften kan det bli fastsatt at den som har søkt innen fristens utløp, kan fortsette på dette grunnlag inntil Kredittilsynet har avgjort søknaden.

Justis- og politidepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringer i inkassoloven.

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i inkassoloven i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag til lov om endringer i inkassoloven

I

I lov 13. mai 1988 nr. 26 om inkassovirksomhet og annen inndrivning av forfalte pengekrav (inkassoloven) gjøres følgende endringer:

§ 2 første og annet ledd skal lyde:

§ 2 Definisjoner

Med inkassovirksomhet menes ervervsmessig eller stadig inndrivning av forfalte pengekrav for andre. *I tillegg omfattes oppkjøp av forfalte pengekrav og egen inndrivning av disse.*

Med inkassator menes *et foretak som har bevilling til å drive inkassovirksomhet.*

§ 4 skal lyde:

§ 4 Vilkår for å drive inkassovirksomhet

Inkassovirksomhet kan bare drives av foretak som er registrert i foretaksregisteret og har bevilling hvis ikke annet følger av tredje eller fjerde ledd.

Inkassobevillingen skal avgrenses til enten å gjelde inndrivning av forfalte pengekrav for andre eller oppkjøp og egen inndrivning av forfalte pengekrav. Selskap med begrenset ansvar som har bevilling til ervervsmessig eller stadig å inndrive forfalte pengekrav for andre, skal være suffisient, det vil si at verdien av foretakets eiendeler må overstige foretakets samlede forpliktelser. Det samme gjelder når slik virksomhet drives av et ansvarlig selskap der en eller flere av deltakerne er et selskap med begrenset ansvar eller av et kommandittselskap der en eller flere av komplementarene er et selskap med begrenset ansvar.

Inkassovirksomhet som gjelder ervervsmessig og stadig inndrivning av forfalte pengekrav for andre kan også drives i medhold av norsk advokatbevilling.

Inkassovirksomhet som gjelder oppkjøp og inndrivning av forfalte fordringer kan drives uten bevilling av institusjoner som har rett til å drive finansieringsvirksomhet etter lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner (finansieringsvirksomhetsloven).

§ 5 skal lyde:

§ 5 Vilkår for inkassobevilling

Inkassobevilling til stadig og ervervsmessig å inndrive forfalte pengekrav for andre kan etter søknad gis til et foretak når:

- a) *den som faktisk leder inkassovirksomheten har inkassobevilling etter annet ledd*
- b) *inkassovirksomheten drives fra fast forretningssted i Norge og*
- c) *foretaket har stilt sikkerhet som nevnt i § 23.*

Inkassobevilling etter første ledd bokstav a gis etter søknad til personer som anses skikket til å være faktisk leder for foretak som stadig og ervervsmessig inndriver forfalte pengekrav for andre og dessuten

- a) godtgjøre å ha minst tre års praktisk erfaring med inndrivning av pengekrav i løpet av de siste 10 år og*
 - b) fremlegge politiattest og for øvrig godtgjøre å ha hederligandel.*
- Foretaket skal opplyse til Kredittilsynet om skifte av leder.*

Bevilling til å drive oppkjøp og inndrivning av forfalte pengekrav for egen regning kan bare gis foretak som drives fra et fast forretningssted i Norge, og som faktisk ledes av en person som kan fremlegge politiattest, og for øvrig godtgjør å ha hederligandel. Foretaket skal opplyse til Kredittilsynet om skifte av leder.

Kongen kan gi utfyllende forskrifter om vilkårene for tildeling av inkassobevilling.

§ 6 første ledd første punktum skal lyde:

Innehaver av inkassobevilling skal påse at vilkårene i § 5 er oppfylt når det utøves inkassovirksomhet i medhold av bevilling.

§ 7 første ledd første punktum skal lyde:

Kongen kan bestemme at §§ 4 og 5 helt eller delvis skal gjelde fordringshavere som stadig driver inn egne pengekrav av en angitt type.

§ 23 første ledd første punktum skal lyde:

En inkassator som driver inkassovirksomhet i form av ervervsmessig og stadig inndrivning av forfalte pengekrav for andre, skal stille sikkerhet.

§ 26 første ledd bokstav a skal lyde:

- a) §§ 4, 5, 6, 22, forskrifter i medhold av §§ 6 eller 20. pålegg i medhold av § 24 tredje ledd eller forbud i medhold av § 24 fjerde ledd, eller

II

Ikrafttredelse- og overgangsregler:

1. Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.
 2. Kongen kan gi forskrifter med nærmere overgangsregler.
-
-