

Innst. O. nr. 47

(2000-2001)

Innstilling fra justiskomiteen om lov om endringer i inkassoloven og om forslag fra stortingsrepresentant Odd Einar Dørum om lov om endring i inkassoloven, slik at den også omfatter oppkjøp og inndriving av forfalte fordringer

Ot.prp. nr. 26 (2000-2001) og Dokument nr. 8:76 (1999-2000)

Til Odelstinget

1. INNLEDNING

Justisdepartementet foreslår i proposisjonen flere endringer i inkassoloven for å motvirke uheldige inkassoforhold og dermed bedre skyldnerens situasjon. Det foreslås å innføre krav til bevilling for virksomheter som driver oppkjøp og inndriving av forfalte pengekrav. Videre foreslås å innføre inkassobevilling for foretak i stedet for personlig inkassobevilling.

Justisdepartementet foreslår videre å utrede enkelte andre tiltak for å bedre skyldnerens rettsstilling i gjeldsforhold. Departementet følger ikke opp Banklovkommisjonens forslag om forkjøpsrett ved overdragelse av lånefordringer eller om fortjenestebegrensninger ved inkassovirksomhet.

Stortingsrepresentant Odd Einar Dørum fremmet 8. juni 2000 forslag i Dokument nr. 8:76 (1999-2000) om at inkassolovens virkeområde utvides til også å skulle omfatte oppkjøp og inndriving av forfalte pengekrav for egen regning.

2. BAKGRUNNEN FOR LOVFORSLAGET

Stortinget vedtok i forbindelse med behandlingen av finansavtaleloven 15. juni 1999 å anmode Regjeringen om å «komme raskt tilbake til Stortinget med forslag som åpner for at låntakeren får forkjøpsrett når fordringen overdras».

Justisdepartementet ba etter dette Banklovkommisjonen foreta en nærmere vurdering av spørsmål knyttet til oppkjøp av fordringer.

3. FORKJØPSRETT

3.1 Sammendrag

Etter gjeldende rett er den klare hovedregelen at fordringer fritt kan overdras. Adgangen til fri overdra-

gelse kan likevel være avskåret eller innskrenket ved lov eller avtale. I den forbindelse nevnes bl.a. finansavtaleloven § 45 som sier at lånefordringer kan overdras til finansinstitusjoner og lignende institusjoner, og at fordringen også kan overdras til andre dersom låntakeren samtykker i dette.

Banklovkommisjonen har undersøkt rettstilstanden på området i en rekke land. Det fremgår at det i alle de aktuelle land er adgang til å overdra fordringer. Det kreves ikke samtykke fra skyldneren. Ingen av landene har regler om forkjøpsrett for skyldneren ved overdragelse.

Banklovkommisjonen foreslår i samsvar med Stortingets vedtak en ny § 45 om forkjøpsrett i finansavtaleloven. Det har vært delte meninger i kommisjonen om behovet for en regel om forkjøpsrett. Kommisjonen mener samlet det er behov for andre lovtiltak, herunder i inkassoloven, for å løse de problemer som var fremme i forbindelse med Stortingets vedtak, og at en forkjøpsrett ikke vil være tilstrekkelig til å ivareta de hensyn som etter kommisjonens syn ligger under stortingsvedtaket.

Banklovkommisjonens forslag 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.

Når det gjelder prisfastsettelse i tilknytning til en eventuell forkjøpsrett uttaler Banklovkommisjonen bl.a. at 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. En gjennomsnittlig prissetting vil imidlertid etter kommisjonens oppfatning ikke ta tilstrekkelig hensyn til variasjonene når det gjelder

verdi og forventet inndrivingsmulighet for de enkelte fordringene i porteføljen.

Kommisjonen foreslår ut fra dette å knytte prisen på den enkelte lånefordring til det dobbelte av det gjennomsnittlige prisnivå for fordringene i porteføljen. Også dersom lånefordringen unntaksvis skulle bli avhendet enkeltvis, foreslår kommisjonen at forkjøpsrettsprisen bør legges på det dobbelte av avtalt pris. En lovbestemmelse som bare fastsetter prisen til avtalt pris, vil kunne gjøre det vanskeligere for långiveren å utnytte den markedsmessige restverdi som ligger i fordringen. Det foreslås også en regel som gir adgang til å sette prisen ned dersom den etter omstendighetene vil virke urimelig høy.

Høringsinstansene er delt i synet på innføring av forkjøpsrett ved overdragelse av fordringer. Blant de som støtter forslaget pekes det bl.a. på 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. Flere bemerker likevel at de foreslåtte endringene i inkassoloven vil være av minst like stor betydning for å beskytte forbrukerne mot pågående inndrivingsmetoder. Det er også ulike syn på Banklovkommisjonens forslag til prisberegning. Det lanseres en tanke om en offentlig refinansieringsinstitusjon som kan gi skyldnere refinansieringslån på gunstige betingelser.

Blant de som går mot forslaget fremheves det bl.a. at de aktuelle problemstillinger best kan løses gjennom endringer i inkassoloven. Det pekes på at forslaget om forkjøpsrett åpner for at skyldneren vil kunne få sanert store deler av sin gjeld som følge av et kreditorkifte. Flere mener at forkjøpsrettsbestemmelsene ikke må omfatte porteføljeoverdragelse der dette er et ledd i selskapsrettslige eller markedsmessige omstillinger og tilpasninger. Problemet med å finne frem til det beløp debitor skal betale dersom forkjøpsretten skal benyttes, er i seg selv et argument mot forkjøpsrett.

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. Etter departementets syn kan en slik forkjøpsrett få uheldige virkninger for utviklingen av effektive finansmarkeder, og skape risiko for at enkelte låntakeres 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 innkreivingsmetoder og lette vanskeligstilte skyldneres stilling - kan etter departementets syn ivaretas bedre ved andre lovtiltak, jf. proposisjonen kap. 4 og 6. En nærmere utdyping av departementets vurderinger fremgår i proposisjonen kap. 3.5.2 - 3.5.10. Det reises bl.a. spørsmål ved om innføring av

forkjøpsrett for låntakere vil være i strid med Norges forpliktelser etter EØS-avtalen.

Etter dette fremmer departementet i proposisjonen ikke forslag om en bestemmelse i finansavtaleloven om forkjøpsrett for låntakere.

3.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at Stortinget i forbindelse med behandlingen av finansavtaleloven ba Regjeringen komme tilbake med forslag som åpner for at låntakere får forkjøpsrett når fordringen overdras. Det ble i begrunnelsen for forslaget vist til ulike hensyn, som bl.a. et bedre vern mot å skulle forholde seg til nye kreditorer med fare for å bli utsatt for aktører som benytter harde inndrivingsmetoder. Komiteen viser til at departementet har fulgt opp dette ved å presentere et slikt forslag fra Banklovkommisjonen som har utredet spørsmålet. Komiteen merker seg at Banklovkommisjonen fremhever at den legger frem sitt forslag fordi den er bedt om det og at det i kommisjonen har vært ulike syn på behovet for forkjøpsrett og i hvilken grad dette vil bidra til å styrke låntakernes stilling.

Komiteen legger vekt på at kommisjonen mener de hensyn Stortinget var opptatt av, best kan løses ved endringer i inkassoloven som kommisjonen også foreslår (jf. kap. 4).

Komiteen merker seg at det har vært delte meninger og til dels sterke innvendinger blant høringsinstansene når det gjelder spørsmålet om forkjøpsrett.

Komiteen merker seg videre at departementet på bakgrunn av innvendingene i høringsrunden vil frarå Stortinget å vedta en bestemmelse i finansavtaleloven om forkjøpsrett for låntakere.

Komiteen viser til at forslaget om forkjøpsrett i finansavtaleloven i hovedsak vil gjelde ved overdragelse av forfalte og vesentlig misligholdte lån til forbruker. Undersøkelser tyder på at det i dag først og fremst er andre kundefordringer (f.eks. vederlag for kjøp av varer og tjenester) som overdras, men dette ligger utenfor forslaget til forkjøpsrett.

Komiteen mener at finansavtaleloven i utgangspunktet gir låntakeren et godt vern mot eventuelle uønskede konsekvenser av et kreditorkifte. Det vises her til at skyldneren ikke rettslig sett skal komme i noen dårligere stilling ved at fordringen overdras, og at dette uten låntakers samtykke bare kan skje til annen finansinstitusjon.

Ved overdragelse til annen finansinstitusjon skal reglene i loven gjelde også i forholdet mellom låntakeren og de som har overtatt fordringen. Det betyr at låntakeren vil beholde alle rettigheter etter finansavtaleloven og eventuelle innsigelser eller motkrav i forhold til den opprinnelige kreditoren. Långiveren skal varsle låntakeren om overdragelsen. Låntakeren gis mulighet til å tilbakebetale lånet uten at det påløper

gebyr og eventuelt selv flytte lånet til annen institusjon.

Krav om samtykke fra låntaker ved overdragelse av lånefordringen til andre enn finansinstitusjoner reduserer faren for å stå overfor useriøse aktører og harde inndrivingsmetoder. Komiteen vil uansett påpeke at inndrivning med ulovlige metoder må løses med strafferettslige virkemidler (kap. 6).

Komiteen viser til at det verken ved behandlingen av finansavtaleloven eller senere er vurdert forslag om en regel om samtykke også der en lånefordring overdras til en annen finansinstitusjon. Komiteen mener at et slikt forslag om ytterligere begrensning i adgangen til overdragelse av fordringer også bør vurderes, og fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber Regjeringen vurdere forslag om krav til samtykke i finansavtaleloven når forbrukerlån overdras til en annen finansinstitusjon.»

Komiteen registrerer at det både i kommisjonens utredning og i høringsrunden er påpekt problemer knyttet til prisfastsettelse av fordringer som overdras. Særlig vil dette gjelde ved porteføljeoverdragelser, som vil være situasjonen i de fleste tilfeller. Videre synes det vanskelig å finne løsninger der forfalte lånefordringer overdras sammen med andre aktiva og hvordan grensen skal trekkes mellom virksomhetsoverdragelse og fordringsoverdragelse. Det vil her være omgåelsesmuligheter som det ikke er funnet noe klart svar på.

Komiteen er enig i at det kan virke støtende at fordringen selges til et så lavt beløp at låntakeren selv kunne hatt mulighet til å innfri lånet. Samtidig kan det neppe sies å være urimelig at låntakeren er ansvarlig for å tilbakebetale de pengene vedkommende faktisk har lånt. Komiteen viser til at flere høringsinstanser påpeker faren for at debitorer vil spekulere i en forkjøpsrett ved at betalingen av fordringen blir trenert inntil den blir overdratt, slik at gjeldsansvaret kan innfris for en lavere sum enn pålydende.

Komiteen peker på at en forkjøpsrett vil ha en gjeldssanerende effekt. Det sentrale utgangspunkt for eksisterende bestemmelser knyttet til gjeldsordninger er at skyldnerens totale økonomiske situasjon legges til grunn. En forkjøpsrett vil åpne for gjeldssanering på grunnlag av et kreditorskifte. Rene tilfældigheter vil avgjøre hvilke skyldnere som vil nyte godt av dette, og det er ingen sikkerhet for at det er de skyldnere som trenger det mest som oppnår lettelse i gjeldsansvaret. Komiteen mener at privatpersoners muligheter til gjeldssanering og vern mot kreditorforfølgning bør skje ved endringer i gjeldsordningsloven, konkursloven og/eller dekningsloven.

Komiteen merker seg for øvrig at Barne- og familiedepartementet har sendt på høring forslag til endringer i gjeldsordningsloven, hvor hovedhensynet har

vært å bidra til større likhet og rettferdighet for de gjeldsrammede.

På bakgrunn av de ovennevnte innvendinger og problemer i forhold til forslaget om en forkjøpsrett i finansavtaleloven, mener komiteen at intensjonen med å beskytte låntakere ytterligere best kan skje ved endringer i andre lover og regler. Komiteen viser her til innstillingen når det gjelder endringer i inkasoloven og andre forslag i proposisjonen.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet ønsker å beskytte låntakeren ytterligere i forhold til de regler i finansavtaleloven som begrenser adgangen til overdragelse av fordringer. Etter disse medlemmers mening bør låntakeren enten ha anledning til å kjøpe fordringen på seg selv når denne fremsettes til salg av lånegiveren, eller kunne reservere seg mot videresalg. Disse medlemmer mener at det kan fremstå som støtende at fordringen selges til et så lavt beløp at låntakeren selv kunne hatt mulighet til å innfri lånet med tilsvarende beløp. Disse medlemmer mener det vil være rimelig at låntaker gis tilbud om å kjøpe fordringen på samme vilkår som det lånegiveren er villig til å selge fordringen for til en tredjepart, eller at låntaker alternativt skal kunne beskytte seg gjennom adgang til å nekte videresalg av fordringen til andre finansinstitusjoner enn den avtalen opprinnelig er inngått med.

Disse medlemmer viser til at ved overdragelser av fordringer har debitor (låntaker) som en avtalepart en mer beskyttelsesverdig interesse enn den tredjepart som ønsker å kjøpe fordringen. Disse medlemmer understreker at forslaget ikke er en særskilt favorisering av debitor så lenge denne må kjøpe fordringen til samme pris som den fra kreditors side skal selges for. Disse medlemmer mener at en eventuell regel om forkjøpsrett eller samtykke skal begrenses til å gjelde forbrukerforhold.

Etter disse medlemmers mening vil det viktigste med en lovfestet forkjøpsrett eller innføring av krav om samtykke være å gjøre det mindre attraktivt for finansinstitusjoner å selge ut deler av sin forbrukerlånportefølje, og disse medlemmer mener i tråd med Forbrukerrådet at en forkjøpsrett vil gjøre det mer attraktivt å komme frem til gode gjeldssaneringsordninger med låntaker direkte.

Disse medlemmer ønsker på denne bakgrunn enten en ordning som åpner for at låntaker som er forbruker får forkjøpsrett når fordringen overdras, eller kan reservere seg mot at lånet overføres til andre finansinstitusjoner.

Disse medlemmer konstaterer at det ikke er flertall for å innføre en forkjøpsrett og støtter på denne bakgrunn forslaget om krav til samtykke når forbrukerlån overføres til annen finansinstitusjon.

4. ENDRING AV REGLENE OM BEVILLING I INKASSOSAKER

4.1 Sammendrag - Ot.prp. nr. 26 (2000-2001)

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

Oppkjøp av fordringer for inndriving er en form for egeninkasso som bare faller inn under enkelte av inkassolovens regler, herunder kravet om god inkassoskikk i loven § 8. Oppkjøp og inndriving av fordringer faller imidlertid i hovedsak utenfor de regler om bevilling, tilsyn og kontroll m.v. som loven fastlegger for utførelse av inkassovirksomhet etter oppdrag fra andre (fremmedinkasso).

Banklovkommisjonen fremmer forslag om at virksomhet som nevnt undergis i hovedsak samme regler som annen inkassovirksomhet. Utgangspunktet for en lovreguleringen er å få brakt virksomheten inn i betryggende former. 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.

Banklovkommisjonens forslag støttes av flere høringsinstanser. Den eneste av høringsinstansene som har innvendinger mot forslaget, er Finansnæringens Hovedorganisasjon/Sparebankforeningen.

Departementet slutter seg til forslaget om å kreve bevilling for oppkjøp av forfalte fordringer og egeninkasso av disse. 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 kombinasjon av fremmedinkasso og oppkjøp og inndriving av fordringer kan etter departementets syn være i strid med kravet om god inkassoskikk. Departementet er for øvrig enig med Banklovkommisjonen i at advokatbevilling ikke bør innebære rett til å drive oppkjøp av fordringer.

Det er ikke gitt at alle reglene i inkassoloven bør få anvendelse ved egen inndriving av oppkjøpte krav. I motsetning til Banklovkommisjonen mener departementet at det bl.a. ikke er grunn til å kreve at foretak som driver oppkjøp av fordringer, skal være suffisient (f.eks. at foretakets aktiva overstiger gjelden) eller stille sikkerhet iht. § 23. For øvrig må bestemmelsene i inkassoloven få lik anvendelse for fremmedinkasso og egen inndriving av oppkjøpte fordringer så langt de passer.

Det vises til lovforslaget § 2, første ledd, samt §§ 4, 5 og 23.

Innføring av inkassobevilling for foretak i stedet for personlig bevilling

Bevilling til å drive inkassovirksomhet er i dag en personlig bevilling, og et foretak vil kunne fortsette sin virksomhet selv om bevillingshaver mister bevillingen ved at ny bevillingshaver ansettes. Større inkassoforetak har vanligvis flere ansatte med bevilling.

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. Ved alvorlig brudd på reglene bør det således være foretaket, og ikke en ansatt som bevillingshaver, som mister retten til fortsatt virksomhet. Kommisjonen mener at også finansinstitusjoner som vil engasjere seg i oppkjøp og inndriving av forfalte fordringer, bør undergis kravet om bevilling for inkassovirksomhet.

Banklovkommisjonens forslag støttes av en rekke høringsinstanser. Finansnæringens Hovedorganisasjon/Sparebankforeningen mener imidlertid at et krav om bevilling ikke bør omfatte finansinstitusjoner. Norske Inkassobyråers Forening mener at det vil være et problem at muligheten for personlig inkassobevilling bortfaller. Også Kredittilsynet har enkelte kritiske merknader. Tilsynsrådet for advokatvirksomhet uttaler at forslaget medfører en oppsplitting av tilsynet med advokater som er uheldig.

Departementet er enig med kommisjonen i at inkassoloven bør endres slik at bevilling til å drive inkassovirksomhet er knyttet til foretaket. Departementet mener imidlertid at man fortsatt også bør ha et personlig ansvar for den som driver inkassovirksomhet, og foreslår at ordningen med personlig inkassobevilling videreføres for den som faktisk leder inkassovirksomheten, i tillegg til kravet om foretaksbevilling. Dersom den personlige bevillingen faller bort, mister også foretaket sin bevilling.

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. Endringen bør imidlertid ikke medføre at enmannsforetak må oppfylle suffisienskravet.

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. 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.

Departementet finner ikke grunn til å foreslå endringer i reglene om tilsyn overfor advokatvirksomhet, og tar derfor ikke opp forslaget om at Kredittilsynet kan frata advokater rett til å drive inkassovirksomhet. Departementet mener videre at institusjoner som har bevilling som finansinstitusjon ikke i tillegg behøver bevilling etter inkassoloven for å drive oppkjøp og inndriving av fordringer.

Det vises til lovforslaget § 2, annet ledd, samt §§ 4 og 5, og tekniske endringer av §§ 6, 7 og 26.

4.2 Sammendrag - Dokument nr. 8:76 (1999-2000)

Stortingsrepresentant Odd Einar Dørum har den 8. juni 2000 fremsatt følgende forslag til endring av inkassoloven § 2 første ledd:

«§ 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.»

I begrunnelsen for forslaget vises det bl.a. til at i de senere år har virksomhet basert på oppkjøp og inndrivning av forfalte fordringer fått et større omfang. Det bør etter forslagsstillers syn være slik at låntakeren ikke kommer i en annen og dårligere situasjon som følge av at kravet blir overdratt. Erververe av forfalte fordringer må i dag ikke ha noen form for offentlig tillatelse for å drive denne virksomheten. De er heller ikke underlagt offentlig tilsyn. Forslagsstiller viser til at vi har sett nye aktører i dette markedet som har sitt utspring fra MC-klubben Bandidos. Dagens lovgivning tar ikke høyde for denne utviklingen. Det er derfor nødvendig raskt å forta lovendringer for å sikre at den nevnte virksomhet kommer inn under offentlig tilsyn og kontroll ved at den behandles som inkassovirksomhet etter inkassoloven.

Også erververe av fordringer for inndrivning er underlagt inkassolovens krav til «god inkassoskikk». Enkelte foretak som driver slik virksomhet benytter likevel metoder overfor skyldnere som er uønskede eller i strid med inkassoloven. Dersom oppkjøp av forfalte fordringer underlegges konsesjonsplikt, vil erververe av slike fordringer være underlagt Kredittilsynets kontroll også etter at konsesjon er gitt.

4.3 Komiteens merknader

Komiteen slutter seg til forslaget i Ot.prp. nr. 26 (2000-2001) fra departementet og Banklovkomisjonen om å kreve bevilling for oppkjøp av forfalte fordringer og egeninkasso av disse. Komiteen viser i denne sammenheng også til tilsvarende forslag fra stortingsrepresentant Odd Einar Dørum i Dokument nr. 8:76 (1999-2000), jf. uttalelse til forslaget fra justisministeren ved brev til komiteen av 26. juli 2000.

Komiteen er enig i intensjonen som ligger til grunn for begge forslagene, og mener det haster å få vedtatt en lovendring som regulerer useriøs inkassovirksomhet. Komiteen peker på at departementet i proposisjonen foreslår en annen lovteknisk utforming enn forslaget i Dokument nr. 8:76 (1999-2000), og komiteen støtter departementets forslag.

Komiteen er kjent med at det har vokst frem egne miljøer som spesialiserer seg på oppkjøp og inndrivning av forfalte fordringer. En viktig forutsetning fra låntagers side bør i slike situasjoner være at låntager ikke kommer i en dårligere situasjon, som følge av at lånet er overdratt til andre enn den låntager opprinnelig inngikk en avtale med. Komiteen er kjent med at betalingssvake debitorer i mange tilfeller presses til å betale mer av gjelden enn de ville ha gjort om det opprinnelige kundeforholdet bestod.

Komiteen viser til behandlingen av finansavtaleloven, Innst. O. nr. 81 (1998-1999) der justiskomiteen fastslo at useriøs inndrivning av fordringer basert på press måtte reguleres bedre enn hittil, og at låntagere som hadde inngått avtaler med f.eks en ordinær bank, ikke måtte oppleve å få sitt låneforhold overført til mer useriøse aktører uten noen innflytelse til å påvirke forholdet. Komiteen uttaler bl.a.:

«Komiteen viser til at en låneavtale først og fremst dreier seg om en avtale mellom långiver og låntaker. Dersom en tredjemann bringes inn i avtalen, er det viktig å sikre at partene er orientert, og dessuten at rettsvernet for låntaker står like sterkt. Komiteen er enig i at det må være adgang til å overdra fordringer, men låntakeren må ikke komme i noe dårligere stilling fordi fordringen blir overdratt.»

Komiteen finner det ikke lenger akseptabelt at selskap som kjøper opp forfalte fordringer ikke har noen form for offentlig godkjenning eller offentlig tilsyn. Komiteen er kjent med at kriminelle mc-miljøer opptre som aktører i dette markedet, og ønsker en rask lovendring for å sikre at inkassovirksomhet kommer under offentlig tilsyn og kontroll.

Komiteen mener at en utvidelse av bevillingskravet vil gjøre det mulig å kontrollere hvem som driver oppkjøp og inndrivning av fordringer og slik forhindre at useriøse foretak og virksomheter får bevilling. En vil videre kunne sikre at de som får bevilling anses egnet til å drive virksomhet som er i samsvar med lovens krav til god inkassoskikk og at virksomheten blir undergitt tilsyn.

Komiteen er enig i 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. Bevilling til å drive oppkjøp og inndrivning av forfalte pengekrav bør derfor ikke innebære at vedkommende også har rett til å drive fremmedinkasso, ettersom det her bør stilles særlige krav til virksomheten av hensyn til oppdragsgiverne.

Komiteen merker seg at en utvidelse av bevillingskravet betyr at inkassolovens bestemmelser i utgangspunktet får lik anvendelse for fremmedinkasso og egen inndrivning av oppkjøpte fordringer. Komiteen er imidlertid enig i departementets vurderinger når det gjelder forslaget om å gi enkelte unntak fra lovens bestemmelser for egeninkasso, for eksempel kra-

vet om å være suffisient eller stille sikkerhet, ettersom egeninkasso ikke innebærer håndtering av klientmidler som ved fremmedinkasso.

Komiteen støtter videre forslaget om at bevilning til å drive inkassovirksomhet knyttes til foretaket, men at krav om personlig inkassobevilling videreføres for den som faktisk leder virksomheten. Slik vil det være mulig å sikre et personlig ansvar for den som driver inkassovirksomhet, men også et mer effektivt tilsyn som kan forholde seg til selskapets reelle ledelse og i større grad enn i dag rette eventuelle sanksjoner mot foretaket.

Komiteen er enig i at det ikke foreslås endringer i reglene om tilsyn overfor advokater når det gjelder inkassovirksomhet, og at finansinstitusjoner gis adgang til å drive oppkjøp og inndrivning av fordringer i kraft av bevilling som finansforetak.

5. VEDERLAGSBEREGNING VED INKASSO

5.1 Sammendrag

Vederlagsberegning ved egeninkasso av oppkjøpte fordringer

Hovedregelen etter forslaget fra Banklovkommisjonen til ny inkassolov § 8 b innebærer at kreditor ved inndrivning av oppkjøpte krav i utgangspunktet bare kan inndrive 25 pst. av fordringens pålydende beløp. Dersom denne regelen blir lagt til grunn i alle tilfeller, vil det medføre at erververen taper dersom fordringen er kjøpt for mer enn 25 pst. av pålydende. Det er derfor også foreslått en unntaksregel 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. Denne regelen 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.

Det er sparsomt med merknader fra høringsinstansene til dette forslaget. De høringsinstanser som har tatt stilling til spørsmålet, har ulike syn. De som støtter forslaget begrunner i stor utstrekning dette med at det er behov for slike regler ved siden av en forkjøpsbestemmelse i finansavtaleloven, og at endringer i inkassolovgivningen kan styrke skyldnerens stilling. De som går imot forslaget er bl.a. kritiske til kvantitativ regulering fordi disse fremstår som tilfeldige, samtidig som det er tale om en detaljregulering som kan virke konkurransehemmende. Man peker også på at reguleringen innebærer et følbart inngrep i avtalefriheten.

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, og mange av de samme motargumenter gjør seg gjeldende. Et forslag om generelle fortjenestebegrensninger

vil dessuten gjelde alle type fordringer og ikke bare lånefordringer.

Det er for det første uheldig at reglene for fortjenestebegrensning påvirker avtaleforholdet mellom aktørene i ulike gjeldsforhold. Resultatet totalt sett kan bli at finansmarkedet blir mindre fleksibelt, og at kredittkostnadene øker. For det annet er det vanskelig å gi en «riktig» verdsettelse av fordringene. For det tredje vil en fortjenestebegrensning ved egeninkasso av oppkjøpte fordringer i realiteten innebære en form for gjeldslettelse for skyldneren.

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 en virksomhet, skal det ikke utløse fortjenestebegrensning. Grensen mellom slik virksomhetsoverdragelse og fordringsoverdragelse som utløser forkjøpsrett eller fortjenestebegrensning, vil være meget vanskelig å trekke. Dette er etter departementets syn et av de mest tungtveiende argument mot innføring av regler om fortjenestebegrensning ved overdragelse av fordringer.

Vederlagsberegning ved fremmedinkasso

Banklovkommisjonen viser til at en vanlig vederlagsform ved inkasso er provisjonsvederlag beregnet etter hvor mye foretaket klarer å inndrive fra skyldnerne. Kommisjonen mener at inkassoordninger som gir inkassoforetaket en markert egeninteresse i gjennomføringen av inndrivningen, kan føre til fare for bruk av inkassometoder som utsetter skyldnerne for urimelig påtrykk. På dette området foreligger det derfor et klart behov for lovregulering. Kommisjonen peker 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. Det synes klart at det motsatte har skjedd.

Kommisjonen mener det er behov for å supplere generalklausulen om god inkassoskikk i inkassoloven § 8 med en regel som setter en grense for hvor stor andel av inndrevet beløp inkassoforetaket kan betinge seg. Kommisjonen foreslår en ny § 8 a med forbud mot provisjonsbasert vederlag som overstiger 25 prosent av inndrevet beløp.

Flere høringsinstanser går inn for å sette en grense som foreslått. Kredittilsynet reiser likevel spørsmål om provisjonsbasert vederlag, i det hele tatt er i samsvar med kravet om god inkassoskikk. Andre høringsinstanser går imot forslaget som de mener er et inngrep i avtalefriheten. Norske Inkassobyråers Forening viser 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 kraftig redusert.

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. For det annet vil det kunne bli vanskelig å få inkassoforetak til å ta på seg tunge inndrivingsoppgaver fordi dette er mer kostnadskrevenne enn et alminnelig inkassooppdrag. For det tredje legger departementet til grunn at en generell bestemmelse om god inkassoskikk er mer fleksibel enn utkastet til § 8 a. Departementet vil etter dette ikke foreslå at det innføres nye regler for vederlagsberegning ved fremmedinkasso.

5.2 Komiteens merknader

Komiteen merker seg at departementet ikke vil tilrå Banklovkommisjonens forslag om regler for fortjenestebegrensning ved egeninkasso av oppkjøpte fordringer.

Komiteen registrerer at det er sparsomt med merknader fra høringsinstansene til dette forslaget og at det er ulike syn blant de som har tatt stilling til spørsmålet. Komiteen ser at et slikt forslag har mange av de samme rettsvirkninger som forkjøpsrett for fordringer og at mange av de samme motargumenter gjør seg gjeldende. En regel om generell fortjenestebegrensning i inkassoloven vil imidlertid få mer omfattende virkninger fordi det ikke bare vil gjelde lånefordringer overfor forbruker, men alle typer fordringer, for eksempel krav på vederlag for vare- og tjenesteytelser og krav mot næringsdrivende, kommuner og staten.

Komiteen mener det vil være uheldig å gjøre det ugunstig og vanskelig for vare- og tjenestetilbydere å overdra utestående gjeld, f.eks. for næringsdrivende som på grunn av likviditetsproblemer er nødt til å selge unna utestående krav. En fortjenestebegrensning vil normalt medføre at avhenderen vil få en lave pris for kravet når det overdras, og en svekkelse av kreditors mulighet til å få fullt oppgjør vil antas å medføre en økning av priser på varer og tjenester.

Som ved forkjøpsrett vil komiteen også her peke på vanskeligheten med å gi en «riktig» verdsettelse av fordringene. Problemene vil likeledes være de samme med hensyn til å trekke grensen mellom virksomhetsoverdragelse og fordringsoverdragelse som utløser fortjenestebegrensning. Komiteen merker seg at departementet mener dette er et av de mest tungtveiende argument mot innføring av fortjenestebegrensning ved overdragelse av fordringer.

Videre vil komiteen peke på at en regel om fortjenestebegrensning i realiteten vil innebære en form for gjeldslettelse for skyldneren. Her vil imidlertid dette knytte seg til det enkelte krav, og ikke som i annen lovgivning som gjelder gjeldssanering eller

gjeldslettelse, hvor det tas utgangspunkt i skyldnerens samlede økonomiske situasjon. Komiteen mener det vil være uheldig at en tilfeldig begivenhet som overdragelse av krav skal være avgjørende for retten til avkorting av gjeldsansvar og at en slik ikke sikrer seg at det er de skyldnere som trenger det mest, som oppnår gjeldslettelser.

Komiteen merker seg for øvrig at flere høringsinstanser påpeker muligheten av at en regel om fortjenestebegrensning kan føre til at skyldnere vil misligholde sine betalingsforpliktelser for å oppnå den gjeldssanerende virkning en slik regel kan få.

Komiteen mener det ikke er godtgjort at fortjenestebegrensning vil trygge skyldnere mot hardhendt inndrivning, og at dette hensynet best ivaretas ved endring av inkassolovens krav om bevilling, og slik bedre muligheter for kontroll og tilsyn. Komiteen vil på dette grunnlag ikke gå inn for en regel om fortjenestebegrensning ved egeninkasso av oppkjøpte fordringer.

Komiteen merker seg videre at departementet heller ikke vil tilrå en regel om fortjenestebegrensning ved provisjonsbasert fremmedinkasso.

Komiteen viser til at Banklovkommisjonen begrunner sitt forslag med at en slik vil kunne begrense inkassatorens egeninteresse og redusere faren for hardhendt inndrivning på kanten eller i strid med god inkassoskikk. Kommisjonen har også vurdert et forbud mot provisjonsbasert vederlag, men har kommet til at dette vil bryte for sterkt med dagens inkassopraksis.

Komiteen deler intensjonen kommisjonen legger til grunn, men finner det ikke godtgjort at denne blir oppfylt ved det fremlagte forslaget om begrensning i provisjonsvederlaget. Det er ikke nødvendigvis slik at eventuelle ulovligheter vil begrenses ved at fortjenestemuligheten reduseres.

Komiteen er imidlertid enig i at markert egeninteresse i inndrivning kan komme i strid med god inkassoskikk, men at dette bør vurderes etter inkassoloven konkret fra sak til sak, uten en lovfestet beløpsgrense. Komiteen merker seg at kommisjonen selv påpeker vanskeligheten ved presist å angi hvor grensen skal trekkes. Komiteen vil på denne bakgrunn heller ikke innføre nye regler for vederlagsberegning ved fremmedinkasso.

6. TILTAK SOM KAN BIDRA TIL Å BEDRE SKYLDNERENS RETTSSTILLING

6.1 Sammendrag

Strafferettslige virkemidler for å motvirke hardhendte innkreivingsmetoder

I stortingsdebatten som foranlediget Banklovkommisjonens utredning om oppkjøp av fordringer, ble behovet for å motvirke hardhendte pengeinnkreivingsmetoder fremhevet. Departementet legger til

grunn at de innkreivingsmetoder der vold, tvang og trusler benyttes, først og fremst bør motvirkes ved kriminalpolitiske virkemidler. Det kan se ut som bruken av hardhendte innkreivingsmetoder har økt de siste årene.

Bruk av vold eller trusler ved pengeinnkreivning vil kunne straffes som tvang etter straffeloven § 222. Dersom frihetsberøvelse også benyttes, vil det være straffbart etter straffeloven § 223. Skadeverk straffes etter bestemmelsene i straffeloven §§ 291 og 292. Også straffeloven § 390 a, som rammer den som «ved skremmende eller plagsom opptreden eller annen hensynsløs atferd krenker en annens fred» kan anvendes der det benyttes plagsomme innkreivingsmetoder. Etter omstendighetene vil også de strengere reglene om utpresning eller ran kunne anvendes. Grove eller gjentatte brudd på inkassoloven § 8 om god inkassoskikk er dessuten straffbare etter inkassoloven § 26 bokstav b.

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

Egen klagenemnd for inkassosaker

Kredittilsynet har i dag ansvaret for tilsynet med inkassobransjen. Kredittilsynet har imidlertid i liten utstrekning kontroll med om det utøves god inkassoskikk etter inkassoloven § 8 og om vederlagsberegningen overfor skyldneren er korrekt. Flere høringsinstanser etterlyser bedre kontroll med at inkassolovens regler følges.

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. Det vil være nødvendig å utrede saken nærmere og sende forslaget på alminnelig høring. Det bør også vurderes om opprettelsen av en egen klagenemnd bør kombineres med en styrking av sanksjonsmidlene ved brudd på reglene om god inkassoskikk.

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

Det kommer ofte kritikk mot at inkassobransjen bevilger seg for høye salærer. 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.

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.

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

Departementet viser til at gjeldsordningsloven vil kunne gjøre seg gjeldende i alle forhold der skyldneren er kommet i en umulig eller vanskelig økonomisk situasjon. 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. Departementet vil sende spørsmålet på høring.

6.2 Komiteens merknader

Strafferettslige virkemidler

Komiteen er bekymret over at bruken av hardhendte innkreivingsmetoder synes å ha økt de siste årene og at det har etablert seg selvstendige pengeinnkrevere som benytter vold og trusler som fremgangsmåte for å få skyldnere til å betale.

Komiteen har grunn til å tro at dette først og fremst skjer der det ikke finnes noe juridisk grunnlag for kravet fordi det for eksempel dreier seg om spillgjeld eller krav som er oppstått ved salg av narkotika eller annen ulovlig virksomhet. Men det finnes også eksempler på at kriminelle grupper kjøper opp misligholdte pengekrav som deretter kreves inn ved bruk av vold og trusler.

Komiteen er enig i at innkreivingsmetoder der vold, tvang og trusler benyttes i hovedsak bør motarbeides ved bruk av eksisterende strafferettslovgivning og er en sak for politi og påtalemyndighet. Utvidelsen av rammene for å kreve inkassobevilling vil imidlertid også sikre bedre kontroll og motvirke at useriøse kan inndrive fordringer.

Egen klagenemnd for inkassosaker

Komiteen er i utgangspunktet positiv til et eget klageorgan for inkassosaker for å styrke tilsynet med inkassobransjen og ber departementet utrede saken nærmere.

Komiteen er enig i at det samtidig må vurderes om sanksjonsmidlene mot brudd på god inkassoskikk bør styrkes.

Reduksjon av inkassosalæret

Komiteen støtter intensjonen om en reduksjon av inkassosalæret og merker seg at departementet vil utarbeide og sende på høring forslag om dette. Komiteen viser til departementets påpeking av at det nå er vanlig praksis å kreve maksimalsatser ved alle inkassooppgjør. Det må derfor understrekes overfor inkassobransjen at inndrivning ikke gir noen ubetinget rett til å nytte maksimalsatsene ved beregning av salær, og at kostnadene ikke i noe tilfelle må overstige det som er «nødvendig».

Opplysning om adgangen til å søke gjeldsordning ved overdragelse av fordringer

Komiteen viser til at gjeldsordningsinstituttet er et viktig virkemiddel for å hindre at skyldnere forblir i en umulig gjeldssituasjon og mener det kan være behov for spre mer informasjon til skyldnere om denne ordningen. Komiteen er derfor positiv til at departementet sender på høring et forslag om en informasjonsplikt for kreditor ved overdragelse av fordringer. Komiteen vil påpeke at en slik opplysningsplikt om muligheten for å søke gjeldsordning ikke skal endre på vilkårene for å få dette.

7. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE 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. 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.

For det annet kan forslagene om en endring av bevillingssystemet for inkassobransjen 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.

8. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen viser til proposisjonen og rår Odelstinget til å gjøre følgende

vedtak:

A.

Vedtak 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 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 bevil-
ling 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) godtgjør å ha minst tre års praktisk erfaring med inndrivning av pengekrav i løpet av de siste 10 år og*
 - b) fremlegger politiattest og for øvrig godtgjør 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 punktum skal lyde:

Kongen kan bestemme at §§ 4 og 5 helt eller delvis skal gjelde for 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.

B.

Stortinget ber Regjeringen vurdere forslag om krav til samtykke i finansavtaleloven når forbrukerlån overdras til en annen finansinstitusjon.

Oslo, i justiskomiteen, den 1. februar 2001

Kristin Krohn Devold

leder og ordfører for Dokument nr. 8:76
(1999-2000)

Vidar Bjørnstad

ordfører for Ot.prp. nr. 26 (2000-2001)

Jan Simonsen

sekretær