

Vejledende udtalelse om kreditinstitutters salg af misligholdte fordringer i forhold til reglerne om videregivelse af fortrolige oplysninger – ændring af praksis

Introduktion og baggrund

Finanstilsynet har i årene 2003-2018 afgjort et begrænset antal sager efter § 117, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed, hvor banker har frasolgt afskrevne fordringer, og i den forbindelse videregivet fortrolige kundeoplysninger. Alle afgørelser har været baseret på en konkret vurdering af sagernes omstændigheder.

Finanstilsynet har som udgangspunkt ikke anset det som en berettiget videregivelse at videregive kundeoplysninger, herunder oplysninger om kundens navn, adresse og evt. restancer, i forbindelse med salg af låneporteføljer, uanset om porteføljen bestod af misligholdte/afskrevne fordringer eller ej. Finanstilsynet har blandt andet haft lagt vægt på, at det alene har været i den finansielle virksomheds interesse, at fordringerne blev videresolgt.¹

Som undtagelse har været tilfælde, hvor videregivelsen er sket som led i frasalg af en forretningsafdeling, en bestemt forretningsaktivitet eller en filial. I disse tilfælde har det været vurderet, at videregivelsen af fortrolige kundeoplysninger var berettiget, fordi den enkeltes kundes krav på beskyttelse bør vige til fordel for den finansielle virksomheds interesse i at kunne foretage et frasalg. Dette gælder uanset, om der er tale om ikke-misligholdte eller misligholde fordringer.

En anden undtagelse hertil har været, hvis oplysningerne ikke længere er fortrolige, hvilket oplysningerne er, hvis de er offentligt tilgængelige.

¹ Her kan særligt henvises til Finanstilsynets afgørelse af 15. oktober 2003, som Erhvervsankenævnet stadfæstede ved kendelse af 18. februar 2005 (j.nr. 03-235.101).

Finanstilsynet anlagde før marts 2011 den fortolkning, at oplysninger om gældsforhold var offentligt tilgængelige, når der havde været afholdt fogedretsmøde og sket en tilførsel til fogedretsbogen, jf. bl.a. Finanstilsynets afgørelse af 22. januar 1996 om videregivelse af oplysninger til kreditoplysningsbureauer. Imidlertid blev retsplejeloven ændret, og oplysninger tilføjet i fogedretsprotokollen var derfor ikke længere offentligt tilgængelige.²

Dermed blev kreditinstitutters mulighed for at foretage et videresalg af misligholdte fordringer blevet indsnævret yderligere.

Finanstilsynet har på baggrund af ovenstående valgt at genoverveje sin tidligere praksis for videregivelse af kundeoplysninger i forbindelse med salg af misligholdte fordringer.

Bemærkninger fra Finans Danmark

Den tidligere praksis har ifølge Finans Danmark de facto indebåret, at sektoren er afskåret fra at overdrage misligholdte fordringer, da en erhverver naturligvis har behov for at modtage relevante kundeoplysninger til brug for den videre inddrivelse. Uden disse oplysninger vil en køber ikke være i stand til at forfølge kravet overfor låntageren.

Finans Danmark har videre anført, at der er en konkurrencemæssig skævhed på området, idet filialer af finansielle virksomheder hjemmehørende i andre EU lande ikke er omfattet af de danske begrænsninger for videregivelse af oplysninger men derimod af hjemlandets regler på området. Filialer af EU kreditinstitutter kan derfor i videre udstrækning overdrage f.eks. misligholdte fordringer på danske kunder, selvom der i øvrigt ikke er nogen forskel på kunderne eller segmentet.

Der har efter Finans Danmarks opfattelse desuden været en udvikling i praktikken for behandling af personoplysninger og reguleringen af persondata som har betydning for behovet for at beskytte personoplysninger og sikre integriteten ved behandling af sådanne oplysninger. I dag er der således en høj grad af datasikkerhed, ligesom det generelle kendskab til vigtigheden af at beskytte data er på et væsentligt højere niveau end i 2005.³

² Dette fremgår af Finanstilsynets afgørelse af 28. marts 2011, som ændrede praksis i forhold til, hvad der kan betragtes som offentligt tilgængelige oplysninger. Det følger nemlig af retsplejelovens § 41 d, at den, der har en individuel, væsentlig interesse i et konkret retsspørgsmål, kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der vedrører en borgerlig sag eller en straffesag, herunder indførsler i retsbøger, i det omfang dokumenterne har betydning for vurderingen af det pågældende retsspørgsmål. Dermed anses oplysninger tilført fogedretsprotokollen ikke længere som offentligt tilgængelige. I modsætning hertil er der som udgangspunkt fri adgang til aktindsigt til domme og kendelser i borgerlige sager, jf. retsplejelovens § 41 b.

³ Året, hvor Erhvervsankenævnet stadfæstede Finanstilsynets afgørelse om videregivelse af oplysninger i forbindelse med salg af fordringer, se også note 8.

Finans Danmark henviser også til, at det internationale lovgivningsarbejde peger i retning af, at der på EU-niveau er et ønske om, at bankerne sælger deres afskrevne fordringer til kreditservicevirksomheder med speciale i at håndtere misligholdte lån. EU-kommissionen har således tidligere fremsat en pakke af forskellige tiltag, som skal sætte gang i nedbringelsen af misligholdte lån i banksektoren.

Gældende ret

Udover reglerne i § 117, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed vil der under dette afsnit også indgå en gennemgang af reglerne om inkassovirksomhed, idet disse regler beskriver den forbrugerbeskyttende regulering, når erhvervsdrivende skal inddrive fordringer. Reglerne i inkassoloven gælder uanset om inddrivelsen sker på vegne af en finansiel virksomhed eller en anden type virksomhed.

Regler om finansielle virksomheders videregivelse af fortrolige oplysninger
I medfør af § 117, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed, må en finansiel virksomhed ikke uberettiget udnytte eller videregive fortrolige kundeoplysninger. Fortrolige oplysninger omfatter som udgangspunkt alle oplysninger.

Hvis oplysningerne er offentligt tilgængelige, kan disse ikke anses som fortrolige og omfattes ikke af bestemmelsen.

Ifølge bemærkningerne til § 117, stk. 1, kan udnyttelsen eller videregivelse kun ske, hvis dette anses for berettiget. Som typetilfælde, hvor videregivelse efter praksis anses for berettiget, nævnes videregivelse af oplysninger med kundens samtykke.

Videregivelse kan også være berettiget i en række andre tilfælde, hvor der ikke er givet samtykke fra kunden. Dels hvor der foreligger lovhjemmel dels efter en konkret vurdering.

Ved den konkrete vurdering foretages en afvejning af, på den ene side om videregivelsen er nødvendig for, at den finansielle virksomhed kan forfølge en berettiget interesse, og på den anden side, at hensynet til kunden ikke overstiger denne interesse.

Formålet med tavshedspligtsbestemmelsen er at beskytte kundernes fortrolige oplysninger mod at flyde frit. Det er ofte meget følsomme oplysninger, som kunder giver til deres bank, forsikringsselskab eller pensionskasse.

Det følger desuden af § 117, stk. 2, i lov om finansiel virksomhed, at den, som modtager oplysninger efter stk. 1, er omfattet af den i stk. 1 nævnte tavshedspligt.

§ 117 i lov om finansiel virksomhed gælder for danske finansielle virksomheder, men gælder ikke for filialer i Danmark af virksomheder hjemmehørende i et EU/EØS-land, jf. § 1, stk. 4, i lov om finansiel virksomhed modsætningsvist.

Regler om inkassovirksomhed

Inkassoloven blev indført pr. 1. oktober 1997.⁴ Med lovforslaget blev der indført en særlig autorisationsordning for inkassobureauer og visse andre virksomheder, som erhvervsmæssigt inddriver fordringer for andre, eller som erhvervsmæssigt opkøber forfaldne fordringer med henblik på inddrivelse på egne vegne. Loven indførte desuden regler om, at personale, der retter personlig henvendelse til skyldnere, skal være godkendt hertil, regler om fremgangsmåden ved personlig henvendelse til skyldnere samt en generalklausul om god inkassoskik.

Inkassovirksomheder skal overholde markedsføringslovens regler, herunder reglen om god markedsføringskik. Inkassovirksomheder skal samtidig overholde reglerne i inkassoloven, herunder reglen om god inkassoskik.

God inkassoskik betyder bl.a., at virksomheden ikke må anvende metoder, der udsætter skyldnere for urimeligt pres eller problemer. Det er f.eks. i strid med god inkassoskik at true forbrugeren med at fortælle forbrugers arbejdsgiver, omgangskreds eller offentligheden, at vedkommende skylder penge. Det samme kan gælde handlinger såsom besøg hos forbrugeren af uniformerede personer, parkering af biler mærket med udtryk som f.eks. "inkasso" uden for forbrugers bolig, arbejdsplads eller forretningssted eller lignende. Breve til forbrugeren må ikke have ord som "inkasso", "rykker", "sidste varsel" og lignende udenpå. Desuden skal personlige henvendelser altid ske diskret og med respekt for privatlivets fred.⁵

Ved inkassovirksomhed forstås ethvert led i erhvervsmæssig inddrivelse af fordringer for andre. Men også erhvervsmæssig inddrivelse af fordringer, som er købt efter forfaldstid med henblik på inddrivelse på egne vegne, anses som inkassovirksomhed, jf. § 2 i inkassoloven.

Tilsynet med inkassoloven henhører under Rigspolitiet og Forbrugerombudsmanden. Rigspolitiet giver tilladelse til udøvelse af inkassovirksomhed og

⁴ Lovforslaget bygger på betænkning nr. 1321/1996 om inkassovirksomhed.

⁵ Eksemplerne er fundet på Forbrugerombudsmandens hjemmeside: <https://www.forbrugerombudsmanden.dk/hvad-gaelder/markedsfoeringsloven/regning-og-inkasso/inkasso/>

godkender personale. Forbrugerombudsmanden fører tilsyn med at inkassovirksomheder overholder god markedsføringsskik og god inkassoskik.

Pengeinstitutterne kan godt overlade inddrivelsen af en misligholdt fordring til et inkassobureau, uden at overdrage selve fordringen til inkassobureauet eller andre.

Almindelige obligationsretlige grundsætninger om frit kreditorskifte

Det er fast antaget i retspraksis, at der frit kan foretages kreditorskifte af simple fordringer. Det vil sige, at et kreditorskifte kan ske uden samtykke fra debitor. Reglerne om frit kreditorskifte er udtryk for almindelige obligationsretlige grundsætninger og fremgår således ikke direkte af lovgivningen. Baggrunden herfor er, at det som udgangspunkt ikke gør nogen forskel for debitor, om denne skal opfylde sine forpligtelser overfor den ene eller den anden kreditor. Det følger af, at den nye kreditor er bundet af den oprindelige låneaftale, på samme måde som den oprindelige kreditor var. Hermed er debitor som udgangspunkt ikke stillet dårligere som følge af kreditorskiftet.

Typisk proces for inddrivelse af misligholdte fordringer

Hvis en kunde misligholder sine betalinger, vil et kreditinstitut i praksis sende kunden en rykkerskrivelse og pålægge et rykkergebyr. Hvis kunden stadig ikke betaler, sendes en ny rykkerskrivelse. Der kan ifølge § 9 b, stk. 2, i renteloven højst sendes tre rykkerskrivelser med et rykkergebyr på 100 kr. pr. stk.

Hvis kunden stadig ikke betaler, vil kreditinstituttet typisk opsige lånet til fuld indfrielse. Hvis kunden ikke betaler restfordringen, overgår sagen til inkasso (enten in-house i kreditinstituttet eller via ekstern bistand fra inkassovirksomhed), som søger fordringen inddrevet. Kreditinstituttet vil samtidig foretage en regnskabsmæssig afskrivning af lånet.

Typisk vil der herefter blive forsøgt at indgå en afdragsordning med debitor på fordringen. F.eks. kan løbetiden forøges, så den månedlige ydelse sættes ned, hvilket kan gøre det muligt for debitor at overholde betalingerne. Hvis ikke der indgås en afdragsordning, søges fordringen inddrevet via fogedretten. I fogedretten kan der enten indgås en afdragsordning med kunden, eller fogedretten kan afgive en insolvenserklæring.

Finanstilsynets vurdering

Finanstilsynet anser til brug for denne udtalelse et misligholdt fordring for at være et lån, hvor kunden ikke rettidigt har betalt sin pligtige ydelse på lånet i form af renter, påløbne gebyrer og eventuelle afdrag, og pengeinstituttet forgæves har forsøgt at inddrive ydelsen efter de almindelige regler i dansk ret

herfor, dvs. via rykkerskrivelser og fogedretten. Et misligholdt fordring er i denne udtalelse ikke et lån, som *har været* misligholdt, men hvor kreditinstituttet har indgået en afdragsordning med låntager, eller hvor der er en aktiv betalingsaftale.

På baggrund af ovenstående overvejelser udtaler Finanstilsynet følgende vedrørende kreditinstitutters mulighed for salg af misligholdte fordringer:

Reglerne om videregivelse indeholder krav om, at fortrolige kundeoplysninger kun må videregives, hvis videregivelsen efter en konkret interesseafvejning kan anses for at være berettiget. En videregivelse, som en kunde har givet samtykke til, anses altid for at være berettiget.

Finanstilsynet antager dog, at det i denne sammenhæng vil være svært for bankerne at indhente et samtykke fra kunderne til at overdrage deres lån til en ny kreditor, når lånet er misligholdt. Finanstilsynet finder derfor, at det ikke skal indgå i vurderingen af, om videregivelsen af oplysninger er berettiget, at bankerne kan indhente et samtykke hertil fra kunderne. Vurderingen bør derimod foretages ved en interesseafvejning af, på den ene side om videregivelsen er nødvendig for, at den finansielle virksomhed kan forfølge en berettiget interesse, og på den anden side, at hensynet til kunden ikke overstiger denne interesse.

Som beskrevet ovenfor indeholder dansk ret en almindelig grundsætning om, at der frit kan ske kreditorskifte uden debtors samtykke. Dermed kan alle andre fordringshavere end finansielle virksomheder frit overdrage deres fordringer til andre kreditorer.

I de tilfælde, hvor kunden i kreditinstituttet ikke har misligholdt sine betalinger, bør videregivelsesreglerne dog medføre, at kreditinstituttet som udgangspunkt ikke frit kan videregive kundeoplysninger. Kerneområdet for videregivelsesreglerne er at sikre, at kundernes fortrolige oplysninger ikke kan flyde frit. Der foreligger som udgangspunkt ikke omstændigheder, som kan berettige en fravigelse af dette udgangspunkt ved et frasalg, når en fordring ikke er misligholdt. Det er en kerneforretning for banker at lave udlån. Banker vil som alt overvejende hovedregel heller ikke være interesseret i at videresælge fordringer, som afvikles efter planen, medmindre der f.eks. er tale om afvikling af en af kreditinstituttets forretningsaktiviteter.

Da en køber af misligholdte fordringer har behov for at modtage relevante kundeoplysninger til brug for den videre inddrivelse af lånet og forfølge sit krav over for låntager, kan kreditinstituttet ikke videresælge de misligholdte fordringer uden at videregive disse relevante kundeoplysninger.

Hertil kommer, at kunder ikke kan have en berettiget forventning om, at det fortrolighedsforhold, der består under en fordrings normale afvikling, i forhold

til de oplysninger der er knyttet til fordringen, også vil bestå, når en fordring misligholdes. Finanstilsynet finder derfor, at kreditinstituttets interesse i at videregive fortrolige kundeoplysninger til brug for at kunne videresælge misligholdte fordringer overstiger kundernes forventning om hemmeligholdelse af oplysningerne.

Finanstilsynet har ved sin vurdering endvidere lagt vægt på, at det ikke har været et formål med videregivelsesreglerne at forhindre et kreditorskifte. Når en kunde misligholder sit banklån, og kreditinstituttet uden held har forsøgt at inddrive gælden, indgå betalingsordninger og lignende, synes det urimeligt, at en tavshedspligt, som er tiltænkt for at beskytte sædvanlige kundeforhold, hæmmer muligheden for at videresælge fordringer, som kreditinstituttet for gæves har forsøgt at inddrive.

Finanstilsynet finder desuden, at kreditinstituttet forfølger et legitimt formål, når de ønsker at afhænde en låneportefølje med misligholdte fordringer, sådan at de kan fokusere på deres kerneforretning, f.eks. udlån, og ikke på inddrivelse af gæld. Hvis et kreditinstitut er forhindret i at sælge sine misligholdte fordringer, vil kreditinstituttet i princippet påføres omkostninger, både direkte i form af at kreditinstituttet skal fortsætte inddrivelsen af lånet, herunder sikre at der ikke indtræder forældelse, samt indirekte i form af en mistet indtægt ved et eventuelt salg af låneporteføljen.

På denne baggrund finder Finanstilsynet, at det vil være en berettiget videregivelse af fortrolige kundeoplysninger, når et kreditinstitut videregiver relevante kundeoplysninger i forbindelse med et salg af misligholdte fordringer. Da tavshedspligten følger oplysningerne, bliver køberne af de misligholdte fordringer ved modtagelsen af oplysningerne underlagt reglerne om berettiget videregivelse i § 117, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed, jf. § 117, stk. 2.

Det vil dog kun være berettiget at videregive de oplysninger om kunden, der er nødvendige og relevante for køberen til brug for den videre inddrivelse af gælden. Hvilke oplysninger, der er nødvendige og relevante, vil bero på en konkret vurdering af selve lånesagen og historikken for lånet herunder restgæld, restance og andre udeståender samt rentesats. Typisk vil det være almindelige kundeoplysninger, herunder navn, adresse, fødselsdato og lignende.⁶ Derudover kan det være selve gælds brevet indeholdende hovedstol,

⁶ Databeskyttelseslovens § 11, stk. 2, indeholder særlige regler for, hvornår private må behandle oplysninger om personnummer. I den forbindelse skal det bemærkes, at det vil være i strid med databeskyttelsesreglerne at videregive oplysninger til en dataansvarlig, som ikke har hjemmel til at behandle oplysningerne. En kreditor, som agter at foretage skridt til opkrævning eller inddrivelse af en forfalden fordring, kan søge kommunalbestyrelsen om at få oplysninger i CPR-registeret om en bestemt person, jf. § 42, stk. 1 og 2, jf. stk. 5, i lov om Det Centrale Personregister.

tidspunktet for lånets optagelse samt lånevilkår. Yderligere kan det være oplysninger om kontoudtog, rentetilskrivninger og lignende, samt hvorvidt der er realiseret et pant som har dækket dele af fordringen.

Det vil således ikke være berettiget at videregive kundeoplysninger, som ikke er nødvendige og relevante for køberen til brug for den videre inddrivelse af gælden, herunder oplysninger om den kreditvurdering af kunden, som lå til grund for ydelsen af lånet.

Finanstilsynet finder ikke, at det er relevant for vurderingen, hvorvidt kreditinstituttet likviditetsmæssigt har afskrevet fordringen eller ej.

Det bemærkes, at udtalelsen ikke finder anvendelse på situationer, hvor låneaftalen indeholder vilkår om, at fordringen videresælges efter låneaftalens indgåelse.

Afsluttende bemærkninger

Afslutningsvist skal det bemærkes, at det altid vil bero på en konkret vurdering af den pågældende sags omstændigheder, hvorvidt der er tale om en berettiget videregivelse af fortrolige oplysninger.

Nærværende fortolkning af videregivelsesreglerne og god skik-reglerne påvirker ikke gældslovens regler, og de almindelige obligationsretlige grundsætninger, for så vidt angår spørgsmål om indsigelsesret, betaling med frigørende virkning m.v.

Finanstilsynet har forelagt udkast til den vejledende udtalelse for Datatilsynet, idet Datatilsynet fører tilsyn med enhver behandling af personoplysninger, som omfattes af databeskyttelsesloven, databeskyttelsesforordningen og anden lovgivning, som ligger indenfor databeskyttelsesforordningens regler for særregler om behandling af personoplysninger, jf. databeskyttelseslovens § 27, stk. 1. § 117, stk. 1, er udtryk for en national særregel for behandling af personoplysninger. Datatilsynet har derfor kompetence til – i forbindelse med en konkret klagesag eller af egen drift – at tage stilling til spørgsmålet om, hvorvidt en udnyttelse/videregivelse af fortrolige oplysninger har været berettiget i henhold til reglerne i § 117, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed.

Datatilsynet har oplyst, at Datatilsynet umiddelbart finder, at den påtænkte ændring af praksis ligger indenfor rammerne af reglerne i databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven. Dog forbeholder Datatilsynet sin endelige stillingtagen til spørgsmålet i forbindelse med behandlingen af eventuelle klagesager eller sager, som indledes på Datatilsynets initiativ.

Ved nærværende udtalelse får danske finansielle virksomheder bedre muligheder for at sælge misligholdte fordringer og sidestilles således på dette område i højere grad med mulighederne herfor for filialer i Danmark af virksomheder hjemmehørende i et EU/EØS-land.

Nærværende udtalelse ændrer Finanstilsynets hidtidige fortolkning af videregivelsesreglerne og påvirker dermed følgende tidligere afgørelser fra Finanstilsynet:⁷

- Finanstilsynets afgørelse af 15. oktober 2003.⁸
- Finanstilsynets afgørelse af 25. januar 2018.

⁷ Det skal bemærkes, at listen er vejledende og ikke er udtømmende.

⁸ Afgørelsen blev påklaget til Erhvervsankenævnet, der stadfæstede Finanstilsynets afgørelse, ved kendelse af 18. februar 2005 (j.nr. 03-225.101).