



CONVENE COLLECTION AS
Postboks 483 Skøyen
0214 OSLO

VÅR REFERANSE
22/4668

DERES REFERANSE

DATO
14.12.2022

Tilsynsrapport - pålegg om retting

1. Innledning

Convene Collection AS ("foretaket" eller "Convene") har hatt fremmedinkassobevilling siden 2010 og inndriver krav for fastleger og andre behandlere i helsesektoren. Convene påtar seg både fakturautsendelse og inkassooppfølging på vegne av sine oppdragsgivere.

Finanstilsynet har gjennomført et begrenset dokumentbasert tilsyn i foretaket, hovedsakelig knyttet til elektronisk kommunikasjon og fakturagebyr som avkreves i forbindelse med pasienters betaling av egenandel hos fastlege. Tilsynet er delvis en oppfølging av stedlig tilsyn i foretaket i 2020 (jf. tilsynsrapport av 23. juni 2021).

Denne rapporten er basert på Finanstilsynets brev av 9. mai 2022, foretakets svar i brev av 30. mai 2022, Finanstilsynets foreløpige vurderinger i brev av 28. juni 2022, foretakets kommentarer i brev av 18. august 2022, Finanstilsynets varsel om vedtak av 27. oktober 2022 og foretakets kommentarer til dette i brev av 18. november 2022.

På bakgrunn av forholdene som tas opp i rapportens punkt 2 og 3, har Finanstilsynet vedtatt å pålegge foretaket om å endre enkelte forhold, jf. punkt 4.

2. Fakturagebyr etter konsultasjon hos lege

2.1. Convenes faktura- og inkassotjeneste

Faktura- og inkassotjenesten som Convene tilbyr legene, går i korte trekk ut på at pasienter som ikke betaler med gebyrfri betalingsløsning for konsultasjonen, via betalingsterminal eller en mobilløsning (eventuelt kontant på legekontoret), som utgangspunkt mottar en faktura på egenandelen tillagt et fakturagebyr på 71 kroner for elektronisk fakturautsendelse og 81 kroner for papirfaktura.

Tjenesten er basert på teknologi, prosedyrer og rutiner utviklet av Convene-konsernet, og hvor fakturagebyret som blir avkrevd pasienten, i sin helhet tilfaller Convene. Fakturaer som ikke blir betalt, overføres til ordinær utenrettslig inkasso og deretter eventuell rettslig inkassoprosess.

2.2. Stønadsforskriftens regulering av fakturagebyr for helsetjenester

Stønadsforskriften er hjemlet i folketrygdloven § 5-4 om stønad til legehjelp, og regulerer blant annet hva fastleger og avtalespesialister kan kreve av betaling fra pasienter i forbindelse med legehjelp. Bestemmelsen i § 2 nr. 6 regulerer blant annet adgang til å avkreve fakturagebyr i forbindelse med betaling av egenandelen:

Medlemmets egenandeler/egenbetalinger for å oppsøke lege er uttømmende regulert i forskriften, jf. kap. II. Leger er forhindret fra selv å kreve, eller inngå avtaler som innebærer, pasientfinansiering av administrative systemer som betalingstjenester, timebestillingsystemer og lignende. Dersom pasienten ønsker å motta faktura, kan det avkrevs et fakturagebyr. Fakturagebyret skal ikke overstige kostnadene ved faktureringen.

2.3. Fakturagebyrets størrelse

Ett av vilkårene etter stønadsforskriften er at fakturagebyret ikke skal *overstige kostnadene ved faktureringen*. Basert på en naturlig ordlydsforståelse, slik Finanstilsynet vurderer det, er det de direkte faktiske kostnadene ved faktureringen som gebyret skal dekke. Presiseringen i bestemmelsen innebærer derfor at det ikke er anledning til å dekke eventuelle andre utgifter. Fakturagebyret er ikke ment som en inntektskilde, verken for legen eller aktør(er) legen har inngått avtale med. Dette synspunktet støttes også av andre punktum i § 2 nr. 6 om at legen ikke skal inngå avtaler som innebærer pasientfinansiering av blant annet betalingstjenester.

Finanstilsynet la i brev til foretaket av 28. juni 2022 foreløpig til grunn at fakturagebyr på 71 kroner vesentlig oversteg det som kunne utgjøre faktiske kostnader ved utsendelsen av faktura, og at fakturagebyret dermed var i strid med stønadsforskriften og derfor urettmessig.

Convene har i svaret anført at stønadsforskriften gjelder for legen, og at Convene ikke er pliktsubjekt etter forskriften. Foretaket har i den forbindelse vist til dialog med Forbrukerrådet om dette temaet, der det i forbindelse med Forbrukerrådets rapport "Gebyrfabrikker" er innhentet en juridisk vurdering fra juridisk fakultet, Universitetet i Oslo, som Convene mener bekrefter foretakets forståelse av stønadsforskriftens virkeområde. Convene viser til følgende sitat fra vurderingen:

"Folketrygdloven og lov om helse- og omsorgstjenester regulerer ikke betalingsselskaper som Convene. Disse lovene regulerer i all hovedsak økonomisk støtte til helsehjelp og plikter for kommunene til å organisere og tilby helsetjenester. [...] Ved vedtakelsen av dagens helse –og trygdelovgivning har det i liten grad vært vurdert hvordan kostnader som følge av at det etableres betalingssystemer skal dekkes. Betalingsselskapene reguleres ikke av folketrygdloven. De utfordringene og dilemmaer som har oppstått i forbindelse med betalingssystemet i forbindelse med fakturagebyrer og videre kostnader, bør derfor løses på andre måter enn å tolke en forskrift utvidende.

Når det gjelder gebyrets størrelse, har foretaket svart følgende:

Finanstilsynets foreløpige vurderinger vedrørende fakturagebyrets størrelse, tar som utgangspunkt at Convene er direkte underlagt stønadsforskriften. Som redegjort for ovenfor, er Convene ikke pliktsubjekt etter stønadsforskriften.

Stønadsforskriften gjelder for behandler (omtalt som legen). Stønadsforskriften § 2 nr. 6 fastsetter at "Fakturaagebyret skal ikke overstige kostnadene ved faktureringen". For behandler er kostnaden ved faktureringen tilsvarende prisen Convene belaster behandler for faktureringstjenesten (som tilsvarende fakturaagebyret). Behandler verken taper eller tjener på fakturaagebyret, og belaster ikke pasienten noe mer enn det faktureringstjenesten koster. Det er også på det rene at behandler ikke baker inn noen andre kostnader enn faktureringskostnaden som Convene belaster.

Når det gjelder hvilken pris Convene belaster behandler for faktureringstjenesten, er ikke dette regulert av stønadsforskriften. Dersom Finanstilsynet er av den oppfatning at behandler betaler "for mye" til Convene for kjøp av faktureringstjenester, er dette i så fall en svikt i markedet for kjøp av faktureringstjenester. Dette er et spørsmål som ikke er regulert i stønadsforskriften eller inkassoloven, og må vurderes etter andre regler.

Legenes adgang til å avkreve pasienter egenbetaling synes å være uttømmende regulert i stønadsforskriften, jf. ordlyden i § 2 nr. 6, hvor vilkårene for å avkreve fakturaagebyr er regulert særskilt. Finanstilsynet er enig i at det er legen, og ikke Convene, som er pliktsubjekt etter bestemmelsen, i den forstand at stønadsforskriften ikke regulerer hvilken pris Convene belaster legene for fakturatjenesten. Finanstilsynet vil likevel bemerke at inkassator er den profesjonelle part i forholdet til både pasientene og legene. Siden fakturaagebyrene sammen med hovedkravet senere kan bli gjenstand for inndrivelse gjennom inkassovirksomheten, må foretaket sikre at det ikke bidrar til å legitimere urettmessige krav, som er grunnleggende i god inkassoskikk. Det vises til forarbeidene i inkassoloven (Ot. prp. nr. 2 (1987-88) side 112 flg.

Convene og legene står fritt til å avtale seg imellom hvor mye legen skal betale for fakturatjenesten, men stønadsforskriften innebærer at pasientene kun kan avkreves de direkte kostnadene ved faktureringen. Finanstilsynet mener at stønadsforskriftens formulering "*eller inngår avtaler som innebærer*" er til hinder for at legen kan inngå avtale med en tredjepart om en tjeneste som innebærer at pasienten kreves for kostnader utover de faktiske kostnadene ved faktureringen. Hvis man skulle legge til grunn Convenes forståelse om at gebyrets størrelse kun reguleres av avtalen med fastlegene, ville det ikke være noen øvre grense for hvor stort gebyret som påføres pasientene kan være.

Convene har gjennom fakturatjenesten foretaket tilbyr legene, valgt å legge til rette for at pasienter avkreves fakturaagebyr med et beløp som etter Finanstilsynets vurdering kan ha tvilsomt rettslig grunnlag. Ved å inndrive fakturaagebyret, både utenrettslig og rettslig, risikerer dermed foretaket å bli stilt erstatningsansvarlig overfor et betydelig antall pasienter. Foretaket risikerer også å måtte tilbakeføre så vel ulovlig høye fakturaagebyrer som innkrevde inkassoomkostninger, jf. inkassoloven § 17 fjerde ledd.

2.4. Rutiner for påføring av fakturaagebyr

Prosedyren for å påføre fakturaagebyr er særlig viktig i lys av stønadsforskriftens vilkår om at pasienten *ønsker faktura*. Finanstilsynet legger til grunn at vilkåret for at fakturaagebyr kan kreves er oppfylt der pasienten velger faktura som alternativ i betalingsterminalen på legekantoret. Ved konsultasjoner der det ikke er tilrettelagt for betaling på legekantoret, skal det ikke belastes fakturaagebyr. Det samme gjelder for e-konsultasjoner der legekantoret ikke tilbyr gebyrfri mobilbetaling. Pasienter som ikke har mulighet til å benytte seg av mobilbetaling, skal heller ikke belastes fakturaagebyr.

Basert på foretakets redegjørelse for systemet (teknologi, prosedyrer og rutiner) legger Finanstilsynet til grunn at påføring av fakturagebyr er lagt inn som standardinnstilling, men at legen kan fravike standardinnstillingen for ulike konsultasjonstyper (takstkoder). Finanstilsynet forstår redegjørelsen videre slik at legen også har mulighet for å fjerne fakturagebyret for det enkelte krav før fakturautsendelse dersom vilkårene for fakturagebyr ikke er oppfylt. Foretaket har opplyst at det kan forekomme at legene unnlater å gjøre dette. Pasienten kan da kontakte legen eller Convene for å få kreditert gebyret. Legen kan også kontakte Convene for å kreditere gebyret på én eller flere fakturaer, eventuelt fakturaer i et bestemt tidsrom.

Det følger av inkassoloven § 10 første ledd annet punktum at vilkåret for å sende betalingsoppfordring blant annet er at *forhold som gir grunn til tvil om kravet er rettmessig*, skal være vurdert. Som utgangspunkt kreves det ikke at hvert enkelt krav vurderes individuelt før inkassoprosessen igangsettes, men dette forutsetter blant annet at det ikke foreligger forhold som gir grunn til tvil om at kravet er rettmessig. Eksempler på slike forhold utover uforholdsmessige mange innsigelser, kan være knyttet til kravets art, opprinnelse eller størrelse, eller forhold som kan knyttes til fordringshaveren. Det vises til Ot. prp. nr. 2 (1987-88) på side 50 og Finanstilsynets rundskriv 20/2016 om inkassators undersøkelsesplikt.

Finanstilsynet finner grunn til å bemerke at legenes krav på egenandeler retter seg mot pasienter, som skiller seg fra andre skyldnergrupper fordi mange kan være i en sårbar situasjon. Dette plikter inkassator å ta hensyn til i virksomhetsutøvelsen for å oppfylle kravet til god inkassoskikk. Finanstilsynet antar videre at mange pasienter vil ha en høy terskel for å bestride krav fra legen sin. Det at innsigelsen bare gjelder fakturagebyret og ikke hovedkravet (egenandelen), kan også medvirke til dette. For denne kravstypen mener Finanstilsynet derfor at innsigelsesandelen på krav til inndrivelse hos inkassator alene har begrenset betydning i vurderingen av om oppdragsgivers rutiner er forsvarlige i henhold til inkassators undersøkelsesplikt.

På bakgrunn av ovennevnte vurderinger ble det i Finanstilsynets varsel lagt til grunn at nåværende system/prosedyre for automatisk (standardinnstilling) påføring av fakturagebyr er et forhold *som gir grunn til tvil om kravets rettmessighet*, jf. inkassoloven § 10 første ledd, og som dermed utløser individuell undersøkelsesplikt for inkassator i forbindelse med utsendelse av betalingsoppfordring. I denne vurderingen var det tatt hensyn til at Convene i april 2022 satte i gang utvikling av ny funksjonalitet med automatisk fjerning av fakturagebyr for oppdragsgivere som ikke tilbyr gebyrfritt betalingsalternativ ved e-konsultasjon. Det ble gitt uttrykk for at systemet og rutinene, etter Finanstilsynets vurdering, fortsatt ville medføre betydelig risiko for urettmessig gebyrinnkreving. Det ble i varselbrevet videre gitt uttrykk for at et system eller en prosedyre der legen manuelt for det enkelte krav må legge på fakturagebyret ut fra sin kjennskap til den individuelle pasienten og hva som ble avtalt mellom pasienten og legen under konsultasjonen, ville redusere risikoen for at pasienter påføres urettmessig gebyrer. Dette vil i så fall eliminere behovet for individuell undersøkelsesplikt av det enkelte krav hos inkassator.

Convene har i sitt svar til varselet opplyst å ha innført funksjonaliteten med automatisk fjerning av fakturagebyr for oppdragsgivere som ikke tilbyr gebyrfritt betalingsalternativ ved e-konsultasjon. Det fremgår videre at Convene er uenig i Finanstilsynets faktiske og rettslige vurderinger av at systemet/rutinen med påføring av automatisk fakturagebyr er et forhold som utløser individuell undersøkelsesplikt etter inkassoloven § 10.

Finanstilsynet tar til etterretning at ny funksjonalitet er innført, men opprettholder vurderingen om at systemet og rutinene fortsatt innebærer en betydelig risiko for urettmessig gebyrinnkreving. Det kan fortsatt være pasienter som mottar faktura påført fakturagebyr hvor stønadsforskriftens vilkår for dette ikke er oppfylt. Det vises til ovennevnte omtale av prosedyre/rutine for påføring av fakturagebyr.

Når det gjelder de faktiske forhold, synes Convene å anta at Finanstilsynets vurdering av risikoen for urettmessig gebyrinnkreving bygger på en formodning om at en stor andel som benytter Convene sine løsninger, ikke klarer å benytte teknologien eller har tilgang til smarttelefon. Videre fremholder Convene at automatisk påføring av gebyr ikke innebærer større risiko for feilfaktureringsammenlignet med systemer som i større grad opereres manuelt. Tvert imot mener Convene det har formodningen for seg at gebyret er korrekt når det er automatisk påført, og bygger dette på en formodning om at legen i en slik situasjon har vurdert det som korrekt å påføre fakturagebyret (enten individuelt eller generelt på takstkodenivå), og minner om at legen kan overstyre dette. Convene viser videre til at selv om det kan være enkelte tilfeller hvor fakturagebyr blir ilagt feilaktig, er dette et klart mindretall av tilfellene.

Convene viser videre til den nye funksjonaliteten med automatisk fjerning av fakturagebyret der gebyrfri mobilbetaling ikke tilbys, og stiller seg uforstående til Finanstilsynets vurdering av at det fortsatt er betydelig risiko for urettmessig gebyrinnkreving etter dette. Foretaket mener dette så godt som eliminerer risikoen for manuelle feil og anfører også at risikoen kun er teoretisk.

Finanstilsynet vurderer spørsmålet om risiko for urettmessig gebyrinnkreving i relasjon til inkassoloven § 10 annerledes enn Convene. Vurderingstemaet for undersøkelsesplikten knytter seg ikke til omfanget av eventuell urettmessig innkreving, men sannsynligheten for at det i det hele tatt skjer, som i dette tilfelle knytter seg til særtrekk ved kravstypen, reguleringen av kravet (fakturagebyret) og prosedyren/rutinen for påføring og fakturering av fakturagebyret. Når foretaket erkjenner at feilaktig gebyrlegging faktisk forekommer, selv om dette ifølge foretaket bare skjer i et mindretall av tilfellene, er ikke risikoen teoretisk.

Det er uansett uklart for Finanstilsynet på hvilket grunnlag Convene mener det er få tilfeller av feilaktig gebyrlegging. Det vises til det strenge og individuelle vilkåret (etter stønadsforskriften) for at pasienter i det hele tatt kan avkreves fakturagebyr. Etter stønadsforskriften er det krav om at pasienten må ha ønsket å *motta faktura*. Dette innebærer blant annet at det må foreligge mulighet for gebyrfri betaling, for eksempel med bankkort eller kontant, som pasienten velger å ikke benytte seg av. Når det gjelder løsningen med mobilbetaling etter varsel på SMS, som etter det Finanstilsynet forstår brukes både etter e-konsultasjon og ved konsultasjon hos legen, vil antagelig mange kunne benytte seg av dette. Likevel vil Finanstilsynet bemerke at en betalingsfrist innen 24 timer etter SMS-varsel i mange tilfeller vil være for kort til å få betalt i tide. Pasienten kan av ulike grunner ha oversett SMS-varselet, eller pasienten kan være ute av stand til å foreta betaling innen fristen. Finanstilsynet kan derfor vanskelig se at det forhold at betalingen uteblir etter utsendelse av SMS-varsel med mobilbetaling, i seg selv er tilstrekkelig til å avkreve fakturagebyr.

Selv om ordningen med automatisk påføring av fakturagebyr (standardinnstilling) ut fra takstkode/konsultasjonstype er effektiv for legen, forutsetter regelverket en individuell vurdering ut fra pasientens forhold. Derfor innebærer denne automatikken, etter Finanstilsynets vurdering, i seg

selv en risiko for feilaktig gebyrlegging. Dermed står man overfor et forhold hvor omfanget av urettmessig gebyrinnkreving er uavklart. Uansett er et hvert tilfelle av urettmessig inkassopågang i strid med god inkassoskikk.

Finanstilsynet fastholder vurderingen av at i denne saken vil en ordning med automatisk påføring av fakturagebyr være et forhold som gir grunn til tvil om kravets rettmessighet, jf. inkassators plikter etter inkassoloven § 10 første ledd annet punktum.

Convener har i svaret til varselet stilt spørsmål om hva en eventuell undersøkelsesplikt skal gå ut på. Slik Finanstilsynet vurderer det, må inkassoforetaket i alle saker med fakturagebyr på en forsvarlig måte forsikre seg om at legen har tatt stilling til om vilkåret for gebyret er oppfylt. Som utgangspunkt vil dette forutsette at inkassator mottar bekreftelse fra legen i hver sak om at pasienten har fått mulighet for gebyrfri betaling, og at det ikke foreligger individuelle forhold ved pasienten eller den konkrete konsultasjon som tilsier at pasienten ikke skal ilegges fakturagebyr.

Som nevnt tidligere vil det være mer hensiktsmessig med en rutine som innebærer at fakturagebyret kun påføres der legen har foretatt en slik individuell vurdering. Dette vil etter Finanstilsynets vurdering være oppfylt dersom adgangen til automatisk påføring (standardinnstilling) av fakturagebyr fjernes. En slik ordning vil også forebygge urettmessige fakturagebyrer generelt, og ikke bare i de tilfellene fakturakravet blir gjenstand for innfordring gjennom utenrettslig eller rettslig inkasso.

3. Elektronisk fakturavarsel - samtykkeerklæringen i PasientSky

En forutsetning for inkassopågang er at kravet er brakt til forfall, jf. inkassoloven § 9. Dette skjer normalt ved at fordringshaver gir skyldneren et påkrav, jf. gjeldsbrevloven § 5. Det er ingen formkrav til et slikt påkrav, men mest praktisk mottar skyldneren en faktura hvor kravet presenteres med betalingsfrist. Det er imidlertid lagt til grunn i nemnds- og tilsynspraksis at påkravet (fakturaen) må være betryggende avsendt til den som skylder pengene, i samsvar med reglene som følger av kravene til å innfordre forfalte pengekrav i inkassoloven § 3a. I forarbeidene (jf. Prop. 6 L (2016-2017) side 20) fremgår det at

Det sentrale vil være om forsendelsesmåten sikrer at vedkommende i tilstrekkelig grad blir gjort oppmerksom på at rettslig relevant informasjon har kommet inn til vedkommendes elektroniske meldingsmottak. Dette forutsetter blant annet at mottakeren i tilstrekkelig grad selv har åpnet for, og har grunn til å være oppmerksom på, at viktige varsler kan bli sendt på den aktuelle måten.

Slik Finanstilsynet forstår rutine for elektronisk fakturautsendelse, baserer dette seg på samtykke som pasienter har gitt gjennom PasientSky-plattformen (levert av PatientSky Group AS). I tilsynsrapporten fra 2021 la Finanstilsynet til grunn at denne samtykkeløsningen ikke tilfredstilte retningslinjene for elektronisk kommunikasjon i inkassoloven § 3a:

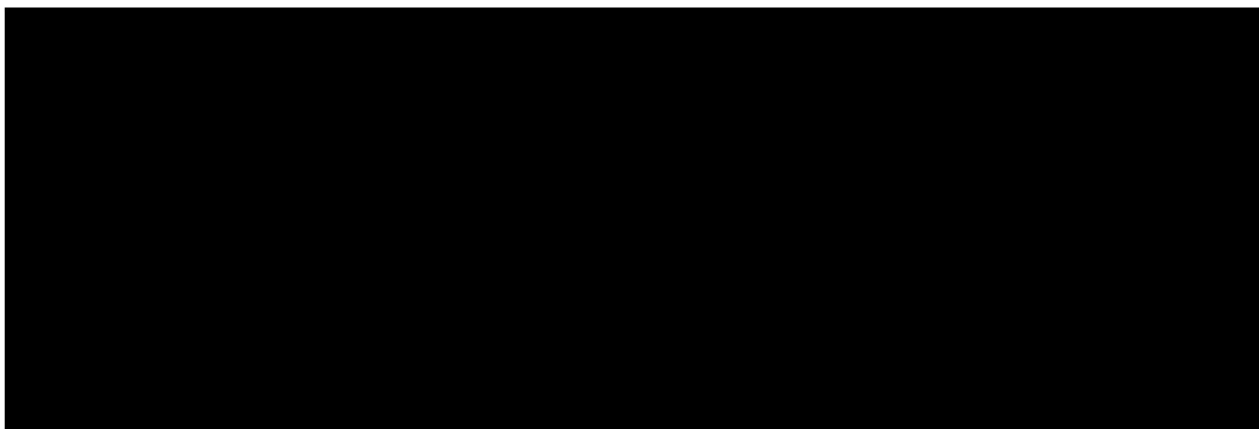
Under henvisning til uttalelsene i forarbeidene nevnt ovenfor og forutsetningen om at mottakeren "i tilstrekkelig grad selv har åpnet for, og har grunn til å være oppmerksom på, at viktige varsler kan bli sendt på den aktuelle måten", er det Finanstilsynets vurdering at et samtykke til elektronisk fakturavarsel bør gis eksplisitt, og ikke bare som en del av et generelt samtykke for et samlet tjenestetilbud. Videre bør det samtidig gis informasjon om

hva samtykket innebærer, for eksempel at mottakeren vil motta varsel på SMS eller e-post og hvem som vil stå som avsender.

Utgangspunktet for Finanstilsynets vurdering var formuleringen *Elektronisk fakturautsendelse fra tredjepart*, som var innplassert i et samlet tjenestetilbud på ni punkter. Det var ikke opplyst at "tredjepart" var Convене Collection AS, og det var ikke opplyst hvem som ville stå som avsender av SMS i forbindelse med utsendelse av elektronisk fakturavarsel. Det var Finanstilsynets vurdering at slike tilleggsopplysninger ville ha høy informasjonsverdi ettersom pasienten ikke hadde et direkte kundeforhold til Convене Collection AS, og ikke hadde forutsetninger for å forvente at dette foretaket var avsender av SMS med elektronisk fakturavarsel i forbindelse med konsultasjon hos lege. Det var også lagt opp til et generelt samtykke til hele tjenestetilbudet på plattformen, og ikke et eksplisitt samtykke til elektroniske forsendelser av fakturaer.

Ettersom Finanstilsynet ikke kunne se at dette forholdet var fulgt opp etter tilsynet, ble foretaket ved Finanstilsynets brev av 9. mai 2022 bedt om å redegjøre for dette. Foretaket opplyste i sitt svar av 30. mai 2022 at *Convене Collection har i samråd med Convене AS hatt dialog med PasientSky Group AS om endringer knyttet til utformingen av sistnevntes samtykkeerklæring*. Det ble videre opplyst at dialogen var pågående, og at det kunne forventes en snarlig løsning. Finanstilsynet fulgte på nytt opp saksforholdet i brev av 28. juni 2022 med forventning om at de varslede endringene ble gjennomført umiddelbart.

Foretaket har i sitt brev av 18. august 2022 til Finanstilsynet opplyst følgende:



Finanstilsynet mottok telefonisk melding fra foretaket 30. september 2022 om at samtykkeerklæringen i PasientSky var endret slik at det fremgår at pasienten vil motta elektronisk fakturautsendelse fra Convене Collection AS. Finanstilsynet tar dette til etterretning.

Imidlertid er det så langt ikke gjennomført endringer i samtykkeerklæringens struktur, ved at samtykket til elektronisk fakturautsendelse fortsatt inngår i et generelt samtykke til et tjenestetilbud som består av; SMS og e-postkommunikasjon, bestilling av legetimer, innsyn i fakturaer og betalingsavtaler mv, reseptbestilling og resepthistorikk, formidling av beskjeder mellom pasient og lege, føring av pasientdagbok og tilgang til egne helseopplysninger. I tillegg inneholder erklæringen innledningsvis fem avsnitt med tekst knyttet til personopplysningsregelverket. Samlet sett innebærer den relativt omfattende informasjonen i samtykkeerklæringen at pasienten ikke oppfatter den viktige informasjonen om fakturautsendelsen. Samtykkeerklæringen er videre lagt opp slik at

det ikke er mulig å trekke samtykket til elektronisk fakturautsendelse uten at samtykket til de øvrige tjenestene samtidig også trekkes.

På bakgrunn av ovennevnte faktiske forhold og vurderinger la Finanstilsynet i varselet til grunn at samtykke til elektronisk fakturautsendelse må være gitt på en slik måte at skyldner har grunn til å være oppmerksom på at fakturaen blir sendt på den aktuelle måten. Dette forutsetter, slik Finanstilsynet vurderer det, at det legges til rette for at pasientens samtykke til elektronisk fakturautsendelse tas ut av den generelle samtykkeerklæringen, og at denne kan gis og trekkes tilbake uavhengig av de øvrige tjenestene i plattformen. Det var Finanstilsynets vurdering i varselet at samtykkeløsningen foretaket baserer den elektroniske fakturautsendelsen på, ikke oppfylte vilkåret om at kravet må være brakt til forfall, jf. inkassoloven § 9.

Convене har i sitt svar til varselet sagt seg uenig i Finanstilsynets vurderinger og mener at både Finanstilsynet og Finansklagenemnda inkasso (i enkeltsaker) har lagt til grunn en feil rettslig norm i vurderingen av elektronisk fakturautsendelse. Etter Convenes vurdering kan ikke inkassoloven § 3a anvendes analogisk på alminnelig fakturautsendelse og viser blant annet til at det ikke er holdepunkter for at lovgiver har ment å vedta en så vidtrekkende regel i inkassoloven. Convене fremholder at uavhengig av dette oppstiller ikke inkassoloven § 3a et ubetinget krav om forhåndssamtykke for elektronisk kommunikasjon. Uansett mener Convене at de krav som med rimelighet kan utledes av ordlyden i inkassoloven § 3a og dens forarbeider, er oppfylt gjennom Pasientsky-plattformen. Det er derfor ikke grunnlag for de tilleggskrav til samtykke som Finanstilsynet oppstiller.

Slik Finanstilsynet ser det, må den som forventes å betale for en vare eller tjeneste, nødvendigvis være gjort kjent med kravet, og problemstillingen handler om hva som skal til (hvor mye som skal til) for at inkassator forsvarlig og i tråd med god inkassoskikk kan legge til grunn at kravet er brakt til forfall.

De ulike digitale varslingssystemer som er utviklet, bidrar til å effektivisere betalingsprosessene, noe som gir bedre løsningsgrad for fordringshavere og forebygger at skyldnere utsettes for inkassopågang. Imidlertid har den raske utviklingen på dette feltet vist seg også å kunne ha motsatt virkning. Finanstilsynet har i tilsynet med inkassobransjen erfart at fremveksten av ulike varslingsskanaler har medført at skyldnere ikke har vært oppmerksom på at varsling om betaling er sendt på den aktuelle måten. Både hensynet til skyldner og hensynet til effektiv inndrivelse ivaretas best ved at det også på stadiet før forfall (varsel om påkrav) skal være krav om at varselet skal være betryggende avsendt, slik det er lagt til grunn i nemndspraksis. Det samme hensynet gjør seg etter Finanstilsynets vurdering gjeldende for den nærmere presiseringen av kravet; fakturaen er betryggende avsendt når den er sendt på en slik måte at skyldner *i tilstrekkelig grad selv har åpnet for, og har grunn til å være oppmerksom på, at viktige varsler kan bli sendt på den aktuelle måten.*

Finanstilsynet er enig med Convене om at det ikke er et ubetinget eller generelt krav til samtykke til elektronisk forsendelse av faktura og andre kravbrev. Det må vurderes konkret om den aktuelle forsendelsesmåten er betryggende i den forstand at skyldner har grunn til å være oppmerksom på at varslene blir sendt på den aktuelle måten. For eksempel der mottakeren selv har opprettet en digital postkasse, kan det legges til grunn at mottaker da anses i tilstrekkelig grad selv å ha åpnet for å motta krav på denne måten, jf. forarbeidene til inkassoloven § 3a. Når det gjelder utsendelse av elektronisk fakturavarsel basert på nåværende samtykkeerklæring i Pasientsky-plattformen,

fastholder Finanstilsynet vurderingen om at pasienten må ha gitt et informert og eksplisitt samtykke for å ha grunn til å være oppmerksom på at faktura fra legen kan bli sendt på denne måten. Det vises til vurderingene ovenfor.

Finanstilsynet finner det kritikkverdig at foretaket ikke tidligere har sørget for å rette dette, til tross for at Finansatilsynet tok opp problemstillingen allerede ved tilsynet i 2020. Finanstilsynet tar til etterretning at Convene nå, og av hensyn til god dialog med kundene, likevel har besluttet å innhente særskilt samtykke som er klarere utformet.

4. Vedtak om pålegg om retting

Det følger av inkassoloven § 30 tredje ledd at Finanstilsynet kan gi inkassatorer som driver inkassovirksomhet i medhold av bevilling etter § 5, pålegg om å endre praksis som medfører fare for overtredelse av loven her eller av lov om Finanstilsynet. Det fremgår av forarbeidene til bestemmelsen (Ot.prp. nr. 2 (1987-88) side 127) at et inkassoforetak kan gis pålegg om å endre praksis, forutsatt at eksisterende praksis medfører eller kan medføre fare for visse lovovertridelser. Formuleringen, *medfører eller kan medføre fare for overtredelser*, er valgt for å få frem at det ikke behøver å være en aktuell fare for overtredelser, men at også en mer latent fare kan gi grunnlag for et pålegg. For å kunne gi pålegg, må inkassatoren imidlertid faktisk ha praktisert på en måte som medfører eller kan medføre fare for lovovertridelse. I praksis er det særlig fare for brudd på § 8 om plikt til "god inkassoskikk" som vil gjøre pålegg aktuelt.

Finanstilsynet la i varselet til grunn at systemet/rutinen som ligger til grunn for påføring av fakturagebyr, er et forhold som utløser plikt til å vurdere hvert kravts rettmessighet før utsendelse av betalingsoppfordring, jf. inkassoloven § 10 første ledd. Dette ville innebære at inkassator før utsendelse av betalingsoppfordring pliktet å undersøke i hver inkassosak om det er grunnlag for å ilegge fakturagebyr. En slik individuell kontroll på dette grunnlaget ville ikke være nødvendig dersom systemet/rutinen ble endret slik at fakturagebyret ble påført manuelt av legen, jf. punkt 2.4.

Convene har anført at det ikke er rettslig grunnlag for det varslede pålegget om manuell undersøkelse av fakturagebyrets rettmessighet, og har vist til at risikoen Finanstilsynet har pekt på, kun er teoretisk. Foretaket har underbygget dette med de mekanismene som er implementert for å sikre at det ikke skjer lovovertridelser. Disse er omtalt i punkt 2.4.

Finanstilsynet la videre til grunn at samtykkeerklæringen som ligger til grunn for elektronisk fakturautsendelse, ville innebære fare for at det ble inndrevet krav i strid med inkassoloven § 9. Foretaket har opplyst at det på dette punktet vil imøtekomme Finanstilsynets vurderinger, jf. punkt 3.

Finanstilsynet viser til at vilkåret for pålegg om å endre praksis i inkassoloven er oppfylt ettersom det bare kreves "*fare*" for overtredelse. I denne saken gjelder det en automatisert ordning (standardinnstilling), som innebærer at urettmessig fakturagebyr faktisk forekommer i et visst omfang. Selv om det ikke er mulig å fastslå andelen av fakturaene dette gjelder, er det ikke holdepunkter for at denne andelen er teoretisk eller marginal, slik foretaket hevder. Det vises til vurderingene av dette i punkt 2.4. Konsekvensen av urettmessig fakturagebyrinnkreving gjennom inkassoforetak er uansett alvorlig, ikke bare for den enkelte pasient og foretaket selv, men også for tilliten til inkassobransjen. Pålegget om å endre praksisen anses derfor ikke som uforholdsmessig.

Når det gjelder foretakets anførsel om forvaltningsrettslig forskjellsbehandling knyttet til inndrivelse av krav fra leger, bemerkes det at Finanstilsynet ikke tidligere har behandlet en tilsvarende sak. Finanstilsynet vil imidlertid legge denne praksisen til grunn i tilsynet med øvrige foretak som driver lignende virksomhet.

Under henvisning til ovennevnte rettslige og faktiske grunnlag har Finanstilsynet vedtatt å pålegge Convene Collection AS, innen en frist på 45 dager etter at vedtaket er mottatt, å:

- 1. før utsendelse av betalingsoppfordring, undersøke fakturagebyrets rettmessighet i alle krav hvor gebyret er påført automatisk, jf. punkt 2.4, eller stanse innkrevingen av disse.**
- 2. stanse innkrevingen av forfalte krav hvor skyldner ikke har gitt samtykke til elektronisk faktura i samsvar med vurderingene i punkt 3.**

Pålegget oppfylles ved at foretaket innen fristen dokumenterer overfor Finanstilsynet de endringene som er påkrevet.

Finanstilsynet opplyser for ordens skyld at skyldners plikt til å erstatte fordringshaveres kostnader ved utenrettslig inndrivning bortfaller dersom inkassator har unnlatt å følge pålegg gitt i medhold av inkassoloven § 30 tredje ledd, jf. inkassoloven § 17 fjerde ledd. Finanstilsynet kan også ilegge foretaket dagmulkt ved manglende oppfyllelse av pålegg, jf. finanstilsynsloven § 10 annet ledd.

Dette vedtaket kan påklages innen tre uker etter at vedtaket er mottatt. Klage sendes Finanstilsynet. Klageinstans fra 1. januar 2023 vil være klagenemnd for revisor-, regnskapsfører- og inkassosaker, jf. endringer i inkassoloven § 30 a og i forskrift 1. februar 2012 nr. 111. Forvaltningsloven §§ 18 og 19, om partenes adgang til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter, gjelder. Etter forvaltningsloven § 42 kan foretaket søke om utsatt iverksettelse av vedtaket inntil klagefristen er ut eller klagen er avgjort.

For Finanstilsynet

Anne Merethe Bellamy
direktør for markedstilsyn

Anne-Kari Tuv
seksjonssjef

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevne signaturer.