

Finansdepartementet
Innleveres elektronisk

Dato: 25.07.2023
Vår ref.:
Deres ref.:

Høring av modernisering av regelverket for innkreving

Det vises til høring hvor Finansdepartementet i samråd med Justis- og beredskapsdepartementet sender lov om innkreving av statlige krav mv. (innkrevingsloven) og etablering av ett utleggstrekk og modernisering av utleggsporsessen i tvangsfullbyrdelsesloven på høring.

Finans Norge er Hovedorganisasjonen for alle banker og forsikringsselskaper som opererer i Norge og representerer over 250 medlemsbedrifter med omtrent 40 000 ansatte. Dette inkluderer hele finansnæringens økosystem med banker, inkassoselskap, livsforsikringsselskaper, skadeforsikringsselskaper, sparebankstiftelser, finansieringsforetak, finanskonsern og andre finansbedrifter. Våre medlemsbedrifter er ansvarlige for håndtering av omtrent 70 prosent av sakene som årlig innkreves privat.

Innledning

Finans Norge er overordnet positive til alle forslag som kan bidra til en modernisering av innkrevingsprosessen og komme skyldnere til gode. Vi mener imidlertid at det aktuelle høringsnotatet om ny innkrevingslov og endringer i tvangsfullbyrdelsesloven må ses i sammenheng med forslaget om ny inkassolov, som er til utarbeidelse i Justis- og beredskapsdepartementet, slik at regelverkene harmoniseres og skaper like rammebetingelser for offentlig og privat innkreving. Videre er det enkelte bekymringer knyttet til hvorvidt det gjeldende forslaget i sin nåværende form innebærer utelukkende forbedring av skyldnernes situasjon. Etter vår vurdering er det en åpenbar risiko for at forslaget kan medføre en situasjon der flere av de etablerte og velfungerende prosessene knyttet til utenrettslig inndrivelse og frivillige løsninger vil bortfalle, og erstattes av en vesentlig tidligere rettslig inndrivelsesprosess enn hva som er tilfelle i dag.

Finans Norges hovedsynspunkter omhandler følgende temaer som er ytterligere beskrevet i teksten:

1. Forholdet til ny inkassolov
2. Utenrettslig inndrivelse og frivillige løsninger
3. Foreslåtte endringer i ny innkrevingslov og tvangsfullbyrdelsesloven
 - 3.1. Trekkperiode og ett utleggstrekk
 - 3.2. Minstebeløp for dividende
 - 3.3. Foreldelse av senere forfalte renter
 - 3.4. Informasjon

3.5. Namsmyndighetenes rolle

1. Forholdet til ny inkassolov

Finans Norge oppfatter det som svært uheldig at arbeidet med en ny inkassolov og arbeidet med hhv. ny innkrevingslov og endringer i tvangsfullbyrdelsesloven synes å foregå som separate prosesser.

Disse tre lovene bør sees i sammenheng, der innkrevingsloven regulerer den offentlige innkrevingsprosessen, inkassoloven regulerer den private innkrevingsprosessen og tvangsfullbyrdelsesloven regulerer tvangsfullbyrdelse av krav uavhengig av hvilken tidligere inndrivelse som har vært forsøkt.

Det er vår klare oppfatning at det foreliggende høringsutkastet tilknyttet ny innkrevingslov og endringer i tvangsfullbyrdelseslov innebærer en langt større modning og digitalisering av regelverket enn hva det opprinnelig ble lagt opp til i høringsutkastet for inkassoloven. Dette er svært uheldig, og skaper en ubalanse i forholdet mellom offentlig og privat innkreving.

Videre er det svært viktig å se nærmere på, og utrede konsekvensene av, at det i utkast til ny inkassolov er pålagt inkassatorene en rekke aktiviteter med formål å finne utenrettslige og frivillige løsninger for betaling av en skyldners gjeld.

Konsekvensene av dette vil redegjøres for nærmere i avsnitt 2. «Utenrettslig inndrivelse og frivillige løsninger.» Det understrekes likevel at en mulig konsekvens av innføringen av «ett utleggstrekk,» i kombinasjon med aktivitetspliktene som følger av forslaget til ny inkassolov, kan gi inkassoforetakene en konkurranseulempe. Dette begrunnes med at en skyldner med pågående utleggstrekk beviselig ikke vil ha noe overskudd i sitt livsopphold til å betjene eventuell annen gjeld. I en slik situasjon vil inkassoselskaper som er pålagt aktivitetsplikt fungere som en «brems» og kun forsinke en ny kreditor fra å få sitt krav registrert i utleggstrekket med tilhørende dividendeutbetalinger. En slik situasjon kan medføre at deler av dagens inndrivelse, som utføres av seriøse aktører underlagt kontroll og regulering av Finanstilsynet, håndteres av andre aktører som ikke er underlagt hverken konsesjonsplikt eller reguleres av inkassolovens bestemmelser.

Finans Norge er følgelig av den klare oppfatning at arbeidet med nytt og endret lovverk for hhv. privat innkreving/inkasso, statlig innkreving og tvangsfullbyrdelse må sees i sammenheng, koordineres, og sendes ut på samlet høring.

2. Utenrettslig inndrivelse og frivillige løsninger

Dagens private innkreving/inkasso er i dag innrettet på en slik måte at bruk av rettslige virkemidler for å inndrive ubetalt gjeld på mange måter er ansett som en slags «siste utvei.»

Blant våre medlemsbedrifter er det stort fokus på utenrettslig inndrivelse, og på alltid å søke å finne frivillige løsninger på skyldners gjeldsutfordringer, til det beste for både skyldner og kreditor.

Dette prinsippet er også videreført i forslaget til ny inkassolov, og sågar er hensynet til skyldnere og viktigheten av å beskytte disse mot unødvendige kostnader også hyppig omtalt i utkastet til endringer i tvangsfullbyrdelsesloven.

Til tross for dette synes det som om at det i liten grad er gjort vurderinger av om og hvilke eventuelle negative konsekvenser de foreslåtte endringene i tvangsfullbyrdelsesloven kan ha både for skyldnerne, og bransjens villighet til å investere i utenrettslig inndrivelse og frivillige løsninger.

Det er på det rene at dagens praksis for utleggstrekk, med prinsippet om «først i tid, best i rett,» kommer med noen ulemper og utfordringer knyttet til risiko for at flere aktører gjør «forsøk» på å etablere utleggstrekk mot samme skyldner gjennom utleggsforretning, og hvor det eksempelvis bare er rom for at én av aktørene kan motta utleggstrekk. Det er også utfordrende at trekkperioden i dag er på kun to år, og at aktører som har fått utleggstrekk må gjøre forsøk på å reetablere nye trekk for eventuelle gjeldsforhold som ikke innfris i toårsperioden. I alle ovennevnte scenarier er det åpenbart at skyldner pådras kostnader som både skyldner, og kreditorene, gjerne skulle vært foruten.

Det kan ikke utelukkes at noen av de samme mekanismene også fungerer som en slags «brems» i bruken av rettslige skritt, og således er egnet til å både skåne skyldneren for rettslige kostnader, samt skape insentiver for bruk av utenrettslige virkemidler og frivillige løsninger. Eksempelvis vil det i mange tilfeller være slik at en skyldner kan ha flere gjeldsforhold til behandling hos samme inkassator. I slike tilfeller vil inkassator sjeldent finne det formålstjenlig å iverksette rettslig pågang i tilknytning til mer enn ett av gjeldsforholdene, da det uansett ikke vil være rom for utleggstrekk for alle disse. Det vil også være slik at så fort et utleggstrekk er etablert, og synliggjøres som en registrert betalingsanmerkning, vil samtlige inkassatorer og kreditorer ha tilgang til denne informasjonen gjennom innhenting av kredittinformasjon på vedkommende skyldner.

I sin tur er disse forholdene egnet til å «beskytte» skyldneren for ytterligere rettslig pågang i den perioden vedkommende er underlagt et pågående lønnstrekk, og hvor inkassatorene benytter seg av en rekke ulike tiltak i forsøk på å finne utenrettslige og frivillige løsninger.

Det er Finans Norges oppfatning at det foreliggende forslaget om endringer i tvangsfullbyrdelsesloven og «ett utleggstrekk» vil rokke ved en del av disse forholdene, og vi stiller spørsmålsteget ved hvilke insentiver en kreditor vil ha til å ønske å gjennomføre disse utenrettslige innkrevingstiltakene der det foreligger et eksisterende utleggstrekk. I disse tilfellene vil kreditor for alle praktiske formål være garantert en plass i utleggstrekket, og motta en dividende tilsvarende kravets relative størrelse til skyldnerens totale gjeld i utleggstrekket. Dette vil raskt kunne resultere i en situasjon der inkassatorene, i motsetning til i dag, raskest mulig vil ønske å iverksette rettslig inndrivelse i samtlige saker, for å komme i gang med sine dividendeutbetalinger og sikre seg en «størst mulig del av den tilgjengelige kaken.» Konsekvensen vil følgelig være at enkelte skyldnere, gjerne de med de mest komplekse gjeldsforholdene, vil oppleve at rettslig pågang benyttes i langt større grad enn tidligere, og at de rettslige kostnadene således også blir større.

Avslutningsvis kan det påpekes at det fremsatte forslaget vil kunne gjøre det vesentlig vanskeligere for skyldnere med flere kreditorer og en kompleks gjeldssituasjon å finne frivillige løsninger for sin samlede gjeldsbyrde, utover å søke offentlig gjeldsordning.

I dag er det slik at en skyldner med etablert utleggstrekk ofte vil måtte innfinne seg med at kreditoren som har fått utleggstrekk vil måtte motta oppgjør i tråd med utleggstrekket, mens vedkommende står

fritt til å forhandle med samtlige av sine øvrige kreditorer, og f.eks. kunne refinansiere boliglån eller på annen måte søke finansiering og reforhandling av sin gjeld. I en fremtidig situasjon der flere, eller samtlige, av kreditorene har fått etablert sine krav som en del av utleggstrekkene vil skyldner stå i en vesentlig dårligere forhandlingsposisjon ovenfor sine kreditorer.

3. Foreslåtte endringer i ny innkrevingslov og tvangsfullbyrdelsesloven

Finans Norge er overordnet sett positive til mange av de foreslåtte endringene i ny innkrevingslov og tvangsfullbyrdelsesloven, men oppfatter at det innenfor enkelte områder er behov for ytterligere utredninger og vurderinger før en endelig beslutning om regulering bør treffes. Vi redegjør nærmere for våre synspunkter under.

3.1 Trekkperiode og ett utleggstrekk

I hovedsak stiller Finans Norge seg positive til forslaget om å oppheve dagens ordning hvor utleggstrekk maksimalt kan besluttes for en periode to år frem i tid. Dette vil innebære at et nedlagt lønnstrekk som hovedsak vil løpe inntil det meldte kravet er fullt innbetalt, og således eliminere behovet for at fordringshaver må fremsette ny begjæring dersom kravet ikke dekkes fullt ut av lønnstrekket innenfor 2-årsperioden.

Tilsvarende vil implementeringen av ett utleggstrekk redusere mengden av utleggsbegjæringer som ender med negativt resultat fordi andre aktører har vært tidligere ute med sine begjæringer og gjennom prinsippet «først i tid, best i rett» sikret seg hele skyldnerens økonomiske overskudd gjennom etablert utleggstrekk. For ordens skyld understrekes det at dette svært ofte er en konsekvens av stor «backlog» hos mange namsmenn, og manglende innsyn for de ulike inkassatorene/fordringshaverne i denne «backlogen.» Dette skaper en situasjon der flere inkassatorer/fordringshavere kan begjære utlegg innenfor en periode på 0-9 måneder uten å være kjent med at det ligger andre utleggsbegjæringer i kø med bedre «prioritet».

Å fjerne 2-årsgrensen for trekkperiode antas å ville medføre en reduksjon i antall begjæringer om utleggstrekk som sendes for ett og samme krav. Dette kan ha positiv innvirkning gjennom redusert gebyr- og salærbyrde for skyldner. Det er imidlertid langt mer usikkert om den samlede byrden målt i antall begjæringer, gebyrer og salærer vil reduseres, forbli noenlunde lik eller faktisk øke, om man forutsetter at mange fordringshavere i dag avstår fra å inngi begjæringer der det allerede løper et utleggstrekk. Ref. kapittel om «Utenrettslig inndrivelse og frivillige løsninger.»

Prinsippet med «ett utleggstrekk» og tildeling av dividende til alle fordringshavere som begjærer utleggstrekk vil på den ene siden kunne gi fordringshavere noe økt forutberegnelighet for fremtidige utbetalinger, men samtidig redusere graden av forutsigbarhet knyttet til størrelsen på de fremtidige utbetalingene og tiden det vil ta å nedbetale gjelden. Dette som følge av at nye krav kan komme til og endre dividendefordelingen i utleggstrekket.

Det bør også gjøres nærmere vurderinger knyttet til risikoen for hvorvidt den manglende forutsigbarheten knyttet til nedbetalingstid og størrelse på månedlige trekkbeløp vil i praksis kunne innebære en økning i begjæringer om realisering av utleggspant, særlig der utleggstrekket kun gir

fordringshaver en minimal dividende i lang tid fremover. Mer om dette nedenfor, under «Minstebeløp for dividende».

3.2 Minstebeløp for dividende

Etter Finans Norges syn bør departementet vurdere hvorvidt det kan være hensiktsmessig å fastsette et minstebeløp for utbetaling av dividende under et løpende utleggstrekk, enten i form av at fordringshaver som inngår i utleggstrekket er garantert et minstebeløp i dividende per måned – og at differansen hentes ved å fortrenge fordringshaverne for de største kravene i utleggstrekket, eller i form av at eventuelle utleggstrekk med svært lav dividende heller bør resultere i såkalt «intet til utlegg.»

I tråd med Oslo kommunes argumentasjon i deres hørings svar og kapitel om «Dekningsloven § 2-8-dekning av prioriterte småkrav,» kan det vurderes om det bør bestemmes at krav som er av mindre størrelse blir dekket først i utleggstrekket, målt mot krav med samme prioritet. Dette fordi det vil være en fordel for både skyldner og kreditor at innkrevingen av små krav blir avsluttet så raskt som mulig. Den samme tankegangen fremgår av gjeldsordningslovens § 4-8, 1. ledd bokstav e, der mindre krav kan innfris fullt ut. I praksis skjer dette i helt i begynnelsen av gjeldsordningsperioden.

Som et alternativ til prioritering av småkrav, eller utleggsforretninger med resultat «Intet til utlegg» som følge av lavt dividendebeløp, kan også løsningen med minstebeløp i dividende vurderes. Dette vil kunne gi en økt grad av forutsigbarhet for fordringshaverne, og til dels bidra til at de mindre kravene dekkes inn tidligere i utleggstrekkets løpeperiode enn hva som ville vært tilfelle med en ren dividendefordeling. Ettersom inkassatorene/fordringshaverne i det fremsatte forslaget ofte vil være uten informasjon om hva slags dividende de kan forvente seg i forkant av innsending av en begjæring vil dette gi et minimum av forutberegnelighet for de minste kravene.

Fra et samfunnsøkonomisk ståsted bør det vurderes om et eventuelt minstebeløp for dividendeutbetaling, uavhengig av valgt løsning, bør settes lik eller høyere enn Innkreivingsmyndighetens kostnader med fordeling og utbetaling av den enkelte fordringshavers dividende. Der dividenden blir helt ubetydelig, særlig målt opp mot summen av forsinkelsesrenter som påløper på det enkelte krav hver måned, vil det kunne gå svært lang tid før dividende allokert til nedbetaling av hovedstol faktisk innebærer en reduksjon av kravet – og da først etter en svært lang periode med økning måned over måned som følge av påløpte renter.

Samtidig skal man være varsom med å sette et eventuelt minstebeløp for dividende for høyt, da det uansett størrelse vil innebære en forskjellsbehandling i favør fordringshaverne for de minste kravene, og tilsvarende en forskjellsbehandling i favør fordringshaverne for de største kravene der minstebeløpet for dividende settes for høyt.

3.3 Foreldelse av senere forfalte renter

Finans Norge stiller seg udelte positive til foreslått ny § 21 nr. 5 i foreldelsesloven, om at senere forfalt rente ikke foreldes før hovedstolen foreldes der foreldelse er avbrutt etter §§ 15 til 19. Forslaget vil innebære at gjentatte begjæringer eller andre rettslige skritt for å avbryte foreldelse ikke lenger er nødvendig, og vil kunne innebære en vesentlig reduksjon i antall innsendte begjæringer for dette formål, og dermed lavere gebyr- og salærbyrde for skyldner.

3.4 Informasjon

Det er et uttalt mål å redusere antall unødvendige utleggsbegjæringer. I dag er det prinsippet om «først i tid, best i rett» som gjelder. Det fører til at mange kreditorer får «intet til utlegg» selv om skyldner har et overskudd i økonomien.

I et system der alle kreditorer får forholdsmessig dekning, der skyldner har overskudd i økonomien, så vil andelen «intet til utlegg» klart bli mindre, men det er likevel ikke sikkert at den totale kostnadsbelastning blir mindre. Dette skyldes primært kreditorenes manglende tilgang til nøyaktig informasjon om hva resultatet av en eventuell utleggsforretning vil bli, og bør – gitt den planlagte automatiserte behandlingen av utleggsforretninger hos namsmannen – enkelt kunne løses ved å tilgjengeliggjøre sanntidsinformasjon for kreditorene i forkant av en utleggsbegjæring.

Dette vil kunne gi to primære positive effekter:

- For skyldnere med pågående utleggstrekk vil nye kreditorer kunne hente ut informasjon om hvor stor gjeld som på daværende tidspunkt er registrert i utleggstrekket, med definert prioritet. På denne måten vil en ny kreditor kunne vurdere hvorvidt det er hensiktsmessig å pådra skyldner ytterligere kostnader ved å sende inn begjærings om tvangsfullbyrdelse, eller om resultatet vil bli et langvarig utleggstrekk som ikke forsvarer kostnaden med en slik begjæring.
- For skyldnere uten pågående utleggstrekk vil nye kreditorer kunne hente ut informasjon om hvor stort tilgjengelig overskudd i livsoppholdet namsmannens automatiserte kalkulering viser, og på den måten med høy grad av sannsynlighet vurdere hvorvidt en utleggsbegjæring vil resultere i et utleggstrekk eller ei.

Finans Norge mener at inkassator/kreditor med tilgang på ovenfornevnte informasjon vil kunne treffe langt mer presise beslutninger enn hva som er tilfelle i dag, og således redusere antallet unødvendige begjæringer og kostnader som påføres skyldneren.

Det antas at løsningen på dette kan gjøres enkelt ved at inkassobyråene får digital tilgang til disse opplysningene på lik linje med de kreditorer som allerede har fått trekk, jf. forslag til ny § 7-21 annet ledd i tvangsfullbyrdelsesloven.

I Sverige finnes det allerede en slik ordning, <https://kronofogden.se/ingivare/vara-tjanster-for-ingivare/skuldutdrag>

3.5 Namsmyndighetens rolle

Av høringsnotatet punkt 1 og 2 kan det utledes at deler av hensikten med forslaget om endringer i tvangsfullbyrdelsesloven, og prinsippet om ett utleggstrekk, er at det skal være enklere for skyldneren å orientere seg og ta kontakt med riktig namsmyndighet. Til tross for dette fremkommer det av forslaget at skyldnerens kontaktpunkt vil kunne endre seg også i ny ordning, avhengig av bostedsadresse, hvilke krav som tilkommer eller bortfaller fra utleggstrekket osv. Innledningsvis påpekes det derfor at, dersom deler av hensikten med det nye lovforslaget er å sikre skyldnerens rettigheter og gjøre det så enkelt og oversiktlig som mulig for vedkommende, så bør det også etableres ett enkelt kontaktpunkt for skyldnere, som de kan forholde seg til uavhengig av hvem som er ansvarlig namsmyndighet eller

innkrever av typen NAV's førstelinje eller et sentralbord. Utover dette er det positivt at samordningen til ett utleggstrekk synes å standardisere prosessene for beregning av livsopphold og utleggstrekkenes størrelse.

Finans Norge stiller seg positiv til den foreslåtte endringen i høringsnotatet punkt 9.7 og endring av trekk. I forbindelse med det foreslåtte bortfallet av trekkperiode vil det være enda viktigere enn tidligere at alminnelig namsmann gjør en kontinuerlig vurdering av skyldners økonomi, og ved endring i tilgjengelige opplysninger om vedkommendes økonomi, også tilpasser trekket og dets størrelse. Det stilles imidlertid spørsmål ved om ikke innføringen av en felles standard for kalkulering av livsopphold og størrelse på utleggstrekk også bør medføre en tilhørende plikt til å *justere* et utleggstrekk ved tilstrekkelig endring, og ikke kun utløse en plikt til å *vurdere* dette, slik det fremkommer av høringsnotatet punkt 9.7.2, 8. avsnitt.

Kravet om at det må foreligge vesentlige endringer i skyldners økonomi for at kreditor skal kunne begjære endring fremstår urimelig sett i lys av at namsmannen har en selvstendig plikt til å vurdere justering av trekket der det er grunnlag for dette.

Avslutningsvis forutsettes det at det tilrettelegges for god automatisert overvåkning av skyldners helhetlige livssituasjon for å gjøre namsmyndighetene i stand til å ivareta sine forpliktelser om å vurdere justering av utleggstrekk ved endring i kunnskapen om skyldnerens økonomiske situasjon. En slik overvåkning bør innebære opplysninger om skyldnerens arbeidsforhold, inntektskilder, familiære situasjon, bosted osv.

Med vennlig hilsen
Finans Norge

Eddy Kjær
Direktør, Inkasso

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og inneholder derfor ingen signatur(er)