

Mottaker
Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Deres ref.:

Vår ref.: 2020/0116-2

Saksbehandler: Martin Wessel
Saksansvarlig: Elisabeth Steckmest

Dato: 15.05.2020

Høringsuttalelse til rapporten "Gjennomgåelse av nærmere angitte problemstillinger om inkassoloven"

Konkurransetilsynet viser til Justis- og beredskapsdepartementets brev 9. mars 2020 hvor det inviteres til å inngi skriftlige tilbakemeldinger på arbeidsgrupperapporten "Gjennomgåelse av nærmere angitte problemstillinger om inkassoloven".

I rapporten foreslår arbeidsgruppen ulike endringer i inkassoregelverket i form av en ny inkassolov og en ny inkassoforskrift. Konkurransetilsynet vil i det følgende kommentere utvalgte deler av rapporten og forslaget til ny inkassolov og inkassoforskrift, samt presentere et forslag til ny regulering.

Konkurranse og regulering i inkassomarkedet

Konkurransetilsynet vil innledningsvis kort redegjøre for betydningen av nåværende regulering for konkurransen i inkassomarkedet.

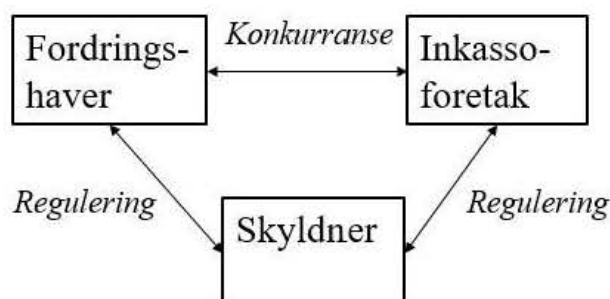
Inkassobransjen forholder seg til to kundegrupper: fordringshaver (kreditor) og skyldner. Fordringshaver etterspør inkassoforetakets tjenester for å få inndrevet ubetalte krav fra sine kunder (skyldnere). Skyldnerne må da betale forfalte krav og inkassogebyrer til inkassoforetaket.

Inkassoforetakene konkurrerer om å inngå avtaler med fordringshaver, i noen tilfeller gjennom at fordringshaver utlyser anbudskonkurranser. I deler av bransjen er pay back et viktig konkurranseelement. Pay back innebærer avtaler hvor inkassoforetaket gir fordringshaver penger og/eller tilleggstjenester med økonomisk verdi for å få inkassoopdrag. Konkurransen mellom inkassoforetakene vil derfor kunne slå ut i at inkassoforetakene konkurrerer om å tilby høyest pay back til fordringshaver.

Størrelsen på gebyrer som skyldnere må betale inkassoforetakene er regulert. Gebyrenes størrelse er ment å gjenspeile fordringshavers og inkassoforetakets kostnader. Det følger blant

annet av inkassoloven¹ § 17 første ledd at skyldneren plikter å erstatte fordringshaverens nødvendige kostnader ved utenrettslig inndriving. I praksis krever imidlertid inkassoforetakene skyldnerne for de maksimale satsene som inkassoforskriften åpner for, uavhengig av inkassoforetakenes faktiske kostnader knyttet til inndrivingen av pengekravene. Slik Konkurransetilsynet ser det har inkassoforetakene ingen insentiver til å sette lavere gebyrer til skyldnerne under nåværende regulering.

Figuren under gir en skjematisk oversikt av forholdene i inkassomarkedet. Figuren viser at det er virksom konkurranse mellom inkassoforetakene i forhold til kontraktinngåelse med fordringshaver. Inkassoforetakenes gebyrer til skyldner er imidlertid regulert. Videre viser figuren at fordringshaver også kan velge å drive inn krav selv direkte fra skyldner (egeninkasso), og må da forholde seg til regulerte gebyrstørrelser.



Oppsummert er Konkurransetilsynet av den oppfatning at det under nåværende regulering er virksom konkurranse mellom inkassoforetakene om å inngå kontrakter med fordringshaver. Denne konkurransen kommer imidlertid ikke skyldnerne til gode, som må betale regulerte gebyrer til inkassoforetakene.

Kommentarer til arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppen foreslår en betydelig reduksjon i inkassoforetakenes gebyrer til skyldnere ved inndriving av krav, særlig for småkrav. Arbeidsgruppen påpeker at volumet av inkassosaker, samt automatiseringen og effektiviseringen som har skjedd i inkassobransjen, medfører at kostnads- og inntektssituasjonen er en helt annen i dag enn da reguleringen ble vedtatt i 1989. Ettersom inkassosatsen har økt i tråd med konsumprisindeksen mens stadig flere prosesser er optimalisert og automatisert, har inkassoforetakene fått en betydelig høyere fortjeneste enn det de var tiltenkt.²

Konkurransetilsynet er enig med arbeidsgruppen i at inkassoforetakenes gebyrer bør reduseres for å gjenspeile inkassoforetakenes reduserte kostnader som følge av utviklingen i bransjen. Tilsynet er imidlertid av den oppfatning at en videreføring av maksimalsatsreguleringen ikke i tilstrekkelig grad beskytter skyldnerne mot å betale for høye gebyrer til inkassoforetakene. Det er tilsynets vurdering at det er en svært krevende oppgave å skulle finne det riktige nivået på inkassogebyrene som gjenspeiler inkassoforetakenes kostnader, samt at maksimalsatsreguleringen ikke tar hensyn til videre utvikling i bransjen.

¹ Lov 1. oktober 1989 om inkassovirksomhet og annen inndriving av forfalte pengekrav (inkassoloven).

² Gjennomgåelse av nærmere angitte problemstillinger om inkassoloven, Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av Justis- og beredskapsdepartementet, januar 2020, side 49.

Siden inkassoreguleringen ble vedtatt i 1989 har inkassosalærene blitt revidert ved to anledninger. I 2002 ble det opprettet en egen inkassosats med bakgrunn i at inkassobransjen bevilget seg for høye salærer, som den gang ble regnet ut fra rettsgebyret. Dette førte til en vesentlig reduksjon i salærene. Salærenes størrelse ble tatt opp til ny vurdering i 2008/2009, som blant annet endte i en generell reduksjon i salæret.³ Arbeidsgruppen er imidlertid av den oppfatning at historikken ikke gir grunnlag for å si at inkassoforetakene nå har et så stort potensiale innen automatisering og optimalisering at gebyrene ikke bør øke fremover, eller at de bør øke mindre enn konsumprisindeksen. Arbeidsgruppen påpeker at det er mulig at de største potensialene for effektivisering allerede er utnyttet.⁴

Konkurransetilsynet påpeker at historikken viser at det ved flere anledninger har vært behov for å regulere inkassosatsene som følge av at inkassobransjen har kunnet bevilge seg uforholdsmessig høye salærer. Det er grunn til å anta at det også i fremtiden vil skje innovasjon og effektivisering i inkassobransjen. Det vil da bli behov for ny regulering av inkassogebyrene. Siden reguleringen av satsene nødvendigvis skjer i etterkant av kostnadsutviklingen, vil forbrukerne ende opp med å betale overpris i perioden før ny regulering trer i kraft, slik som har vært tilfellet de siste årene.

Ved utarbeidelsen av nåværende inkassolov ble det vurdert om fordringshaver selv skulle bære en del av kostnadene ved å engasjere et inkassoforetak. Inkassolovutvalget gikk imidlertid ikke inn for dette. Dette ble blant annet begrunnet med at fordringshaver da kanskje ville avskrive kravet som tapt i stedet for å risikere å sitte igjen med kostnader til inndrivingen, og videre at fordringshavers tap eller utgifter ville bli innkalkulert i prisen på varer og tjenester, noe som ville forskyve tapet til kundekretsen som i det vesentligste bestod av gode betalere. Utvalget pekte imidlertid på at en slik regel ville kunne være fordelaktig ved å medvirke til en mer varsom vurdering før det ble gitt kreditt. Justisdepartementet viste også til at en slik regel ville kunne føre til en viss priskonkurranse mellom inkassoforetakene, men at det av prinsipielle grunner var vanskelig å gå inn for en ordning der fordringshaver ble avskåret fra å kunne kreve full dekning av det tapet som oppstår som følge av skyldners manglende betaling. Ved endringen av salærene i 2008/2009 ble det også vurdert om fordringshaver skulle måtte dekke noe av inkassokostnadene selv, men det ble verken foreslått eller vedtatt.⁵

Konkurransetilsynet er av den oppfatning at det er flere momenter som taler for å kunne pålegge fordringshaver å betale deler av inkassoforetakenes kostnader i forbindelse med inndriving av krav. Selv om det i utgangspunktet er skyldner som har unnlatt å betale et krav, er det fordringshaver som etterspør inkassoforetakenes tjenester, og fordringshaver som øker sin forventede inntekt sammenliknet med en situasjon uten inkassomuligheter. Tilsynet finner det derfor ikke urimelig at fordringshaver må dekke deler av inkassoforetakenes kostnader i forbindelse med inndriving av krav. Dette er tilfellet i Sverige hvor fordringshaver må dekke kostnader utover standardsatser selv, i motsetning til situasjonen i Norge, hvor fordringshaver i prinsippet skal få dekket sine kostnader.⁶

Konkurransetilsynets forslag til ny regulering

³ Ibid., side 44.

⁴ Ibid., side 54.

⁵ Ibid., side 44 og 45.

⁶ Ibid., side 45.

Konkurransetilsynet anbefaler at det utredes alternativer til nåværende regulering av inkassosatser, hvor konkurransen mellom inkassoforetakene også kommer skyldner til gode gjennom reduserte gebyrer. Tilsynets konkrete forslag innebærer at myndighetene pålegger fordringshaver å måtte betale en bestemt prosentandel av inkassoforetakenes gebyrer. Dette vil gi insentiver for fordringshaver til å velge et inkassoforetak med lavere gebyrer, noe som også vil være til fordel for skyldnerne.

Konkurransetilsynets forslag innebærer at det må fastsettes en bestemt prosentandel av inkassoforetakenes gebyrer som fordringshaver er ansvarlig for å betale, eksempelvis 20 prosent. Dette kan illustreres ved et eksempel hvor en fordringshaver har valget mellom å inngå avtale med inkassoforetak A, som tar et gebyr fra skyldner på 400 kroner, og inkassoforetak B, som tar et gebyr fra skyldner på 300 kroner. Siden fordringshaver må betale 20 prosent av gebyrene, vil det, alt annet likt, være mest lønnsomt for fordringshaver å velge foretak B. Fordringshaver vil i eksempelet spare 20 kroner per krav sammenliknet med å velge inkassoforetak A. På denne måten forenes interessene til fordringshaver og skyldner; begge er tjent med det laveste inkassogebyret. I en slik situasjon vil inkassoforetakene i konkurransen om å inngå avtaler med fordringshaver, også konkurrere om størrelsen på inkassogebyrene. Konkurransen i inkassomarkedet vil da komme skyldnere til gode, i motsetning til hva som er tilfellet under nåværende regulering.

Konkurransetilsynets forslag til ny regulering vil imidlertid ikke fullt ut erstatte nåværende regulering av inkassosatser. Det vil fortsatt være behov for å regulerte maksimalsatser, blant annet for å beskytte skyldnere fra for høye gebyrer fra foretak som driver inn egne krav og oppkjøpte krav (egeninkasso og oppkjøpsinkasso).

Konkurransetilsynet vil også påpeke at prosentandelen av inkassoforetakenes gebyrer som fordringshaver blir ansvarlig for å betale, ikke må settes for høyt. En høy prosentandel vil potensielt kunne påvirke både bedrifters insentiver til å foreta salg til kunder, ved at bedriftens forventede kostnad ved mislighold øker, og skyldners betalingsinsentiver, ved at skyldners forventede kostnad ved mislighold reduseres. En lavere prosentandel vil i mindre grad påvirke disse insentivene. For å sikre at fordringshaver får et insentiv til å etterspørre lavere gebyrer, bør imidlertid prosentandelen ikke settes for lavt.

Arbeidsgruppen påpeker at en vesentlig utfordring ved å utforme et gebyrsystem er å finne et rimelig nivå som representerer et snitt for direkte og indirekte inndrivingskostnader, og at gebyrsystemet nødvendigvis innebærer at skyldnere med relativt små kostnader, til en viss grad er med å dekke kostnadene til skyldnere i mer kostnadskrevende saker.⁷

Konkurransetilsynet er av den oppfatning at en endret regulering hvor fordringshaver må betale deler av inkassoforetakets gebyrer, vil kunne føre til en større grad av differensiering av inkassoforetakenes gebyrer. Konkurransen mellom inkassoforetakene vil kunne føre til at fordringshaver velger inkassoforetak som har lavere gebyrer for saker med relativt små kostnader. Dette vil imidlertid også kunne føre til at mer kostnadskrevende saker vil få høyere gebyrer, i mangel av nåværende kryssubsidiering fra lette til kostnadskrevende saker. Det vil da bli større grad av samsvar mellom sakers kostnader og gebyrer til skyldnerne.

Arbeidsgruppen påpeker også at det er et viktig hensyn i regelverksutformingen at man legger til rette for utviklingen av digitale løsninger og ny teknologi. Arbeidsgruppen nevner at fakturasystemer utvikler seg løpende, ofte i kombinasjon med betalingsløsninger, som for

⁷ Ibid., side 46.

eksempel Vipps, og at allerede i dag har foretak som Vipps, løsninger for å sende ut inkassovarsel til kundene.⁸

Konkurransetilsynet er enig i at man gjennom regelverksutformingene bør legge til rette for utvikling av digitale løsninger og ny teknologi. Tilsynet vil imidlertid tilføye at det er viktig at det ikke bare er fordringshaver og inkassoforetak som nyter godt av nye løsninger, men at også skyldner tilgodeses gevinster ved denne utviklingen. Med nåværende regulering vil nye digitale løsninger og ny teknologi som fører til lavere kostnader for inkassoforetak eller fordringshaver ikke komme skyldnerne til gode i form av reduserte gebyrer. Tilsynets forslag til endring i reguleringen vil sikre at skyldnere også får lavere gebyrer som følge av teknologisk utvikling.

Overføringer fra inkassoforetak til fordringshaver, eksempelvis gjennom pay back, vil ikke være forenelig med Konkurransetilsynets forslag til ny regulering hvor fordringshaver pålegges å betale en bestemt prosentandel av inkassoforetakenes gebyrer. Dersom pay back eller andre overføringer hadde vært tillatt med en slik regulering ville fordringshaver og inkassoforetak potensielt hatt et felles incentiv til å øke gebyrene til skyldner. Dette forutsetter at den prosentvise andelen av gebyrene fordringshaver får i pay back overstiger den prosentvise andelen av gebyrene fordringshaver pålegges å dekke gjennom reguleringen. Fordringshaver får da en positiv netto prosentvis inntekt som tilsvarer differansen mellom prosentvis pay back og prosentvis kostnadsdekning i henhold til reguleringen. Fordringshavers netto inntekt vil med dette øke proporsjonalt med størrelsen på gebyrene til skyldner, og det vil være lønnsomt for fordringshaver å velge inkassoforetak som har høye gebyrer til skyldner. Pay back og andre overføringer fra inkassoforetak til fordringshaver vil således undergrave reguleringens hensikt, og bør derfor forbys ved Konkurransetilsynets forslag til regulering.

Avsluttende kommentar

Konkurransetilsynet mener nåværende inkassolovgivning og arbeidsgruppens forslag til ny lovgivning ikke i tilstrekkelig grad ivaretar skyldners interesser. Konkurransetilsynet er av den oppfatning at det bør utredes alternativer til nåværende regulering for inkassobransjen, hvor konkurransen mellom inkassoforetakene også kommer skyldner til gode gjennom reduserte gebyrer. Tilsynet har i denne høringsuttalelsen foreslått et alternativ hvor skyldner tilgodeses gevinster av konkurransen mellom inkassoforetak, og som samtidig sikrer at gevinster ved den teknologiske utviklingen i bransjen kommer skyldner til gode. Tilsynet anbefaler å utrede forslaget og eventuelt andre alternative reguleringer som sikrer skyldnere mot høye gebyrer på inkassotjenestene i fremtiden.

Med hilsen



Elisabeth Steckmest (e.f.)
fungerende avdelingsdirektør

⁸ Ibid., side 34.

Mottaker**Justis- og beredskapsdepartementet*****Postadresse*****Postboks 8005 Dep*****Poststed*****0030 OSLO
Norge*****Kontakt/e-post*****postmottak@jd.dep.no**