



Justis- og Politidepartementet
Lovavdelinga
Postboks 8005 Dep.
0030 OSLO

23 MAR 2009	
SAKSNR:	200807634
AVD/KONT/DEH:	LOV/EP/TFJ
DOK.NR.	14
ARKIVKODE:	

Saksbehandler: Wilhelm Mohn Grøstad
Dir. tlf.: 22 93 98 02
Vår referanse: 08/14986
Deres referanse: 2008 07634 EP TFJ/mk
Arkivkode: 640.1
Dato: 20.03.2009

HØRINGSUTTALELSE OM ENDRINGER I INKASSOFORSKRIFTEN

Kredittilsynet viser til Justisdepartementets brev av den 22. desember 2008, vedlagt høringsnotat om forslag til endringer i forskrift 14. juli 1989 nr. 562 til inkassoloven (inkassoforskriften) kapittel 2.

Departementets forslag går ut på at maksimalsatsene i forskriften til inkassoloven reduseres, og at tiden det tar før en inkassosak får status som "tung" sak doubles fra gjeldende 14 dager til 28 dager. Forslaget vil medføre en kraftig reduksjon i inkassoforetakenes inntjening. Reduksjonen ligger i intervallet 20-50 prosent, avhengig av kravets størrelse.

Kredittilsynet finner det ikke naturlig å ta stilling til spørsmålet om størrelsen på inkassosalærene som sådant, men vil i denne høringsuttalelsen gi synspunkter på de mulige utslag av reduserte inntekter for inkassobyråene primært ut fra et tilsynsmessig aspekt hvor hensynet til at foretakene driver virksomheten på en *"hensiktsmessig og betryggende måte i samsvar med lov og bestemmelser gitt i medhold av lov samt med den hensikt som ligger til grunn for institusjonens opprettelse, dens formål og vedtekter"*, jf Kredittilsynsloven § 3, er det sentrale anliggende.

Hensynet til god økonomi i foretakene

Kredittilsynet har et særlig ansvar for å se til at institusjonene under tilsyn er økonomisk solide. God økonomi i foretakene anses å være en nødvendig forutsetning for god adferd. Etterlevelse av de faglige og etiske normene for god inkassoskikk, effektiv drift og forsvarlig ivaretagelse av kundemidler sikres best når virksomheten drives på et sunt økonomisk grunnlag. Kredittilsynets generelle erfaringer tilsier at foretakenes etterlevelse av regelverket kommer under press når deres økonomi forverres.

Som departementet selv er oppmerksom på, jf høringsnotatet, kan den svekkelsen av bransjens inntektsgrunnlag som det legges opp til her, medføre at inkassoforetak må innstille virksomheten. En rekke foretak driver allerede i dag med driftsunderskudd og flere foretak har også svært små driftsmarginer og står utsatt til gitt et scenario som det som fremgår av departementets forslag. Etter Kredittilsynets oppfatning kan det hevdes at de foretakene som i dag ikke klarer å drive lønnsomt, ikke har evnet å gjøre de nødvendige tilpasninger etter den forrige salærnedsettelsen i 2002 og uansett neppe har livets rett. Imidlertid befinner de fleste av

dagens 117 inkassoforetak seg i kategorien små eller mellomstore foretak hvor selve fremmed-inkassoproduktet utgjør den dominerende eller eneste tjenesteytelsen. Disse foretakene har i de fleste tilfellene ikke så vidt diversifiserte tjenester i form av for eksempel fakturaadministrasjon på før-inkassostadiet som de større inkassoforetakene som regel har. Dette innebærer at de få store inkassoforetakene vil stå betydelig bedre rustet til å møte de inntektsreduksjoner som bransjen nå kan stå foran. Allerede i dag er situasjonen den at 8 foretak i sin portefølje har hele 80 prosent av fordringsmassen til inndrivelse og stort sett de samme foretakene har 64 prosent av antall inkassosaker under utførelse. Av inkassoinntekter på to milliarder kroner i 2008, var det 7 foretak som stod for 65,5 prosent av dette provenyet, noe som innebærer at i overkant av 100 inkassoforetak representerte 700 millioner kroner i samlede inkassoinntekter. Over halvparten av disse foretakene fikk et driftsresultat i 2008 på mindre enn 500 000 kroner, mens 30 foretak gikk med driftsunderskudd i 2008.

De ovenstående tallene tyder på at en stor del av inkassobransjen kan være sårbar for reduksjoner i salærsatsene som den foreslåtte. Kredittilsynet finner det imidlertid vanskelig å ha noen sikker formening om hvor stor del av bransjen som ikke vil klare omstillingen av inkassovirksomheten til lavere inntekter. Dette beror i høy grad på faktorer som Kredittilsynet ikke kjenner til, så som porteføljesammensetning mht størrelse på de krav som inndrives, produktspekter, avlønnings- og øvrig kostnadsstruktur i foretakene, systemeffektivitet osv.

Da den forrige salærreduksjonen fant sted ved at "inkassosatsen" ble innført den 1. mars 2002, klarte de aller fleste foretakene å tilpasse seg de nye rammebetingelsene, slik at det ikke ble så mange nedleggelser som det fra enkelte hold ble forespeilet. Imidlertid vil Kredittilsynet fremheve at bransjen i den senere tid er blitt omfattet med nytt regelverk som en har inntrykk av også innebærer en ikke ubetydelig kostnadsmessig side for foretakene når dette regelverket skal etterleves. Således har inkassoforetakene siden 2003 blitt underlagt et mer omfattende regelverk når det gjelder krav til drifting av informasjons- og kommunikasjonsteknologiske systemer og når det gjelder internkontroll, jf. forskrift 21. mai 2003 nr 630 om bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) og forskrift 22. september 2008-09-22 nr 1080 om risikostyring og internkontroll. At funksjonaliteten er optimal i IKT-systemene - både i forhold til effektivitet og sikkerhet - er en helt nødvendig forutsetning for dagens inkassovirksomhet, idet en vesentlig del av virksomheten er basert på elektroniske systemer. Disse systemene kan imidlertid være sårbare for funksjonsfeil slik at en høy grad av teknologiovervåkning og omfattende internkontroll er nødvendig for å drifte systemene for å oppnå forsvarlig sikkerhet. Kredittilsynet har de senere år i sin tilsynsvirksomhet avdekket flere svakheter i de it-baserte saksbehandlingssystemene som er i bruk. Disse svakhetene har gitt seg utslag i en del tilfeller av inndrivelse som er i strid med god inkassoskikk. Disse sakene har vist at det er kostnadskrevende å utvikle og å føre tilstrekkelig kontroll med inkasso- og saksbehandlingssystemene.

Hensiktsmessig og betryggende drift

Kredittilsynet vil peke på følgende forhold som i tilfelle disse materialiserer seg i praksis, antas å ville være å anse som mindre heldige utslag av sterkt svekket inntjening i inkassoforetakene.

Forslagene til nytt salærssystem vil på sikt innebære betydelig inntektsbortfall for ethvert inkassoforetak, og det må da, etter Kredittilsynets oppfatning, påregnes at inndrivingsrutinene i større grad legges nærmere opp til minimumsstandarden som skisseres i inkassolovens bestemmelser men innenfor normen god inkassoskikk, i tillegg til nedbemanninger for fortsatt å kunne ha en forsvarlig økonomisk drift. Det er Kredittilsynets generelle inntrykk, på grunnlag av stedlige tilsyn og øvrig korrespondanse med inkassoforetak i forbindelse med henvendelser fra skyldnere, at rutinene knyttet til den utenrettslige inndrivingsprosessen i dag ligger over minimumsstandarden nedfelt i inkassolovgivningen i form av lovbestemte kravbrev. Det er vårt inntrykk at aktørene i bransjen generelt legger stor vekt på å etablere en dialog med skyldner for å vurdere om det er mulig å komme til en minnelig løsning mellom kreditor og debitor, og i den

forbindelse er det vanlig å benytte telefon, sms og e-mail i den utenrettslige inndrivingsprosessen. Kredittilsynet vil videre peke på at inkassoforetakenes praksis for mottak og behandling av innsigelse fra skyldner på fremsatt krav ofte er et sakstema i inkassohenvendelser til Kredittilsynet. Også vedtakene i Inkassoklagenemnda viser at dette sakstema tas opp til behandling fra tid til annen. Det er på det rene at behandling av innsigelser i form av mottak av disse, gjennomgang av saksdokumenter, telefonisk og/eller skriftlig dialog med skyldner så vel som kreditor, er ressurskrevende.

En mulig konsekvens av inkassoforetakenes reduserte utenrettslige inntekter for det enkelte krav, kan være at det på sikt i større grad vil skje en utenrettslig inndrivingsprosess som bygger på inkassolovens minimumsstandard. Dette vil kunne medføre en reduksjon i antall saker som løses på det utenrettslige stadium, noe som igjen vil kunne innebære en økning av antall saker som blir fremmet for forliksråd og namsmannsapparatet for å sikre kravets berettigelse/rettmessighet på vegne av kreditor. En slik rettslig inndrivingsprosess vil påføre skyldner ytterligere omkostninger, noe som Kredittilsynet antar vil medføre en svekket økonomisk situasjonen for skyldnere som ikke innen kort tid betaler et uomtvistet forfalt pengekrav. Namsmannsapparatet vil på sikt derfor kunne oppleve en økning av saker til behandling som en konsekvens av at inkassoforetak i mindre grad arbeider med inkassosaker på det utenrettslige stadium.

Ved nedbemanning i inkassoforetak kan det ikke utelukkes at det vil oppstå utfordringer med å håndtere innsigelsesbehandlingen på en tilfredsstillende måte. Selv om inkassoforetak for fremtiden fortsatt behandler innsigelser i tråd med minimumsstandardene, vil skyldnere kunne oppfatte en mer summarisk behandlingsprosess som kan være på kant med normen ”god inkassoskikk”.

Bransjekonsentrasjon - konkurransemessige vurderinger

Kredittilsynet har inntrykk av at de små og mellomstore inkassoforetakene som ofte får sine inkassoppdrag fra mindre næringsdrivende og som har en mer lokal tilknytning, både kan besitte en oversikt og innsikt i kraft av slik lokalkunnskap som viser seg særlig nyttig under inndrivelsen av kravene og hvor det skapes en tettere relasjon mellom kreditor og inkassator som kan ha en gunstig effekt under innfordringen.

Det tilligger ikke Kredittilsynet å foreta vurderinger i forhold til konkurranselovgivningen, men Kredittilsynet anser at det mulige konkurransemessige aspektet som følge av en eventuell sterk konsentrasjon og sentralisering ved at de større og store foretakene i praksis blir de helt dominerende aktørene på tilbudssiden i dette markedet - jf opplysningene ovenfor om den markedsdominans som et fåtall av foretak har i dagens inkassomarked - er et spørsmål som også bør vurderes nærmere.

Skille mellom krav mot forbrukere og næringsdrivende

Reduksjon i salærsatsen skjelner ikke mellom forbrukerskyldnere og skyldnere i egenskap av å være næringsdrivende. Kredittilsynet har merket seg at forslaget om å redusere inkassosalæret er et tiltak mot fattigdom i Norge. Dette taler, slik Kredittilsynet ser det, for en reduksjon av inkassosalæret kun i saker hvor skyldner er forbruker. Etter Kredittilsynets oppfatning bør det derfor vurderes om det kan fastsettes forskjellige satser avhengig av skyldners status. Det vises her til at det i finsk rett, iflg. høringsnotatet, skilles mellom forbrukerkrav og næringskrav.

Deling av inkassokostnadene mellom oppdragsgiver og inkassator

Høringsinstansene inviteres også til å uttale seg om inkassoforetakenes oppdragsgivere bør dekke deler av utgiftene ved utenrettslig inkasso. Kredittilsynet bemerker at slik deling av utgifter, etter det Kredittilsynet har brakt i erfaring, i praksis finner sted i dag. Dette gjelder

særlig ved at skyldner tilbys delvis ettergivelse av hovedstol og forsinkelsesrenter mot at det inngås avdragsordning. Videre bemerkes at konsekvensen av at fordringshaver som hovedregel må dekke deler av utgiftene ved utenrettslig inkasso, kan bli at fordringshavere går tilbake til egeninkasso og driver inn fordringene selv, gjerne ved hjelp av programvare for egeninkasso som tilbys i markedet i dag. Slik inndrivelse faller som kjent utenfor Kredittilsynets tilsynsområde og Inkassoklagenemndas virkeområde. Dette vil kunne svekke særlig forbruker-skyldners rettsstilling der det avdekkes inndrivelse som er i strid med inkassolovens bestemmelser, noe Kredittilsynet i så fall ville finne uheldig.

En eventuell endring av inkassoloven § 17 ved at kreditor skal dekke deler av inkassators utenomrettslige inndrivingskostnader, vil kunne bli et nytt konkurranseparameter for inkasso-foretak ved at de konkurrerer om oppdragsgivere ved å tilby betingelser som i minst mulig grad innebærer at kreditor skal dekke de utenomrettslige inndrivingskostnadene. For å forebygge en slik praktisering av en eventuell bestemmelse om kreditors ansvar for å dekke en del av inkassators utenomrettslige inndrivingskostnader, dersom dette ut fra ulike vurderinger måtte anses å være en lite ønskelig situasjon, for eksempel ved at bestemmelsen blir konkurransevridende, bør det i så fall vurderes å nedfelle en plikt for kreditor til å dekke en fastsatt sum av de utenomrettslige inndrivingskostnadene for det enkelte krav.

Overgangsperiode

Salærendringene medfører at inkassobransjen må foreta endringer i sine saksbehandlings-systemer og rutiner. Kredittilsynet legger til grunn at inkassoforetakene får tilstrekkelig tid til å vurdere hvilke endringer som er nødvendige og til å gjennomføre disse.

Sluttbemerkninger

Kredittilsynet vil på generelt grunnlag påpeke viktigheten av at det skjer en effektiv innfordring av forfalte pengekrav. Salg av varer og tjenester på kreditt må anses å være av grunnleggende betydning for et velfungerende næringsliv. Hensynet til bedriftenes likviditet og soliditet nødvendiggjør at tapene blir minimalisert. I Norge er gjennomsnittlig kredittid lav sammenlignet med andre land innenfor EU-området, og Kredittilsynet anser det å være av stor betydning at det legges best mulig til rette for at denne situasjonen vedvarer. Inkassoforetakene under Kredittilsynets tilsyn innkasserte nær 16,5 milliarder kroner i 2008, hvilket er mer enn en fordobling i løpet av en 5-årsperiode. Ved vurdering av inkassosalærene må hensynet til opprettholdelsen av en høy løsningsgrad, etter Kredittilsynets oppfatning, stå meget sentralt.

Kredittilsynet vil spesielt påpeke at en svekkelse av inkassobransjens inntekter i en periode der det hersker uro og usikkerhet om likviditetsforholdene både i næringsliv og finansmarked kan medføre risiko som en ikke har oversikt over og som er lite berørt i høringsnotatet. Både omfanget og timeplanen for de foreslåtte endringer bør derfor vurderes grundig.

Kredittilsynet vil avslutningsvis påpeke at den utsetting av innfordring av utestående krav til inkassobyråer fra private og offentlige bedrifter og kommuner som i økende grad har funnet sted de senere årene, etter vår oppfatning har vært en type outsourcing som synes å ha gitt betydelige fordeler i form av en mer effektiv og strømlinjeformet innfordring. Denne utviklingen er antagelig i mange tilfeller en erkjennelse av at pengekravsinnfordring er en ressurskrevende og kompleks oppgave som mest hensiktsmessig overlates til foretak som har spesialisert seg på dette. Selv om det finnes egeninkassosystemer på markedet som tilsynelatende kan håndtere foretakenes innfordring, stiller Kredittilsynet likevel spørsmål ved hvorvidt slike fullt ut kan håndtere kravsinnfordringer på en optimal måte hvor det i tilstrekkelig grad tas forsvarlig hensyn til skyldner, jf også vår bemerkning ovenfor under avsnittet "*Deling av inkassokostnadene mellom oppdragsgiver og inkassator*". Kredittilsynet vil i tilfelle betrakte det som et effektivitetsmessig tilbakeskritt dersom utviklingen av tjenesteutsettingen på dette området

reverseres som følge av en svekkelse av inkassoforetakenes innsats i arbeidet med løsning av innfordringssaker.

Med hilsen
Kredittilsynet



Bjørn Skogstad Aamo
kredittilsynsdirektør



Eirik Bunæs
avdelingsdirektør

Kopi: Finansdepartementet, Postboks 8008 Dep, 0030 Oslo