



Innst. 231 S

(2016–2017)

Innstilling til Stortinget fra finanskomiteen

Dokument 8:121 S (2015–2016)

Innstilling fra finanskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Karin Andersen og Audun Lysbakken om å lukke gjeldsfeller

Til Stortinget

Bakgrunn

I dokumentet fremmes følgende forslag:

- «1. Stortinget ber regjeringen utrede muligheten til å innføre rentetak, slik 14 EU-land har gjort.
2. Stortinget ber regjeringen opprette et offentlig gjeldsregister.
3. Stortinget ber regjeringen utrede muligheten for å begrense bruken av eksterne inkassatorer ved innkreving av usikret gjeld.
4. Stortinget ber regjeringen utrede muligheten for at kreditor må dekke rettsgebyr ved inndrivning av usikret gjeld, effektene av å halvere rettsgebyret ved utleggsforretninger og tvangssalg og muligheten for å begrense anledningen til å kreve tidligere rettsgebyr ved ny utleggsbegjæring.
5. Stortinget ber regjeringen foreslå endringer i domstolloven § 163 a første ledd slik at forliksrådet underlegges de samme regler for forkynelse som de øvrige domstolene.
6. Stortinget ber regjeringen sørge for at kommunal gjeldsrådgivning og frivillige ordninger har tilstrekkelig kapasitet til å gi råd til dem som trenger hjelp innen rimelig tid, og at de har tilstrekkelig kompetanse til å kunne bistå folk som har gjeldsproblemer i møte med profesjonelle kreditorer. Stortinget ber regjeringen i løpet av to år komme tilbake til Stortinget med en rapport

over dekningsgrad for gjeldsrådgivere, ventetiden for å få time hos en gjeldsrådgiver og hvilken kompetanse gjeldsrådgiverne har.

7. Stortinget ber regjeringen utrede muligheten til å gi en begrensning, eller forby mulighetene, til å koble rabatter på varer og tjenester direkte til bruk av kredittjenester.
8. Stortinget ber regjeringen utrede muligheten for å stramme inn eller forby reklame for usikret kreditt.
9. Stortinget ber regjeringen utrede muligheten for å forby salg av forfalte fordringer hvor forbruker er debitor.
10. Stortinget ber regjeringen utrede muligheten til at alle som oppholder seg i Norge, får tilgang på finansielle tjenester slik som betalingstjenester, bankkonto, muligheten til å bedrive konsumutjevning og kredittkort.
11. Stortinget ber regjeringen utrede muligheten for å stille strengere krav til hvilke finansinstitusjoner som kan tilby låneopptak uten sikkerhet til forbrukere.»

Det vises til dokumentet for nærmere begrunnelse for forslagene.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Lisbeth Berg-Hansen, Tore Hagebakken, Irene Johansen, Marianne Marthinsen, Torstein Tvedt Solberg og Truls Wickholm, fra Høyre, Solveig Sundbø Abrahamsen, Svein Flåtten, Sigurd Hille, Heidi Nordby Lunde og Siri A. Meling, fra Fremskrittspartiet, Hans Andreas Limi, Roy Steffensen og

Kenneth Svendsen, fra Kristelig Folkeparti, lederen Hans Olav Syversen, fra Senterpartiet, Trygve Slagsvold Vedum, fra Venstre, Terje Breivik, og fra Sosialistisk Venstreparti, Snorre Serigstad Valen, viser til at finansministeren har uttalt seg om forslaget i brev av 15. november 2016 til finanskomiteen. Brevet følger som vedlegg til denne innstillingen. Finanskomiteen avholdt åpen høring om saken 7. februar 2017.

Innledning

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, mener at representantene tar opp et viktig tema i sitt representantforslag. Som finansministeren peker på i sitt svar til komiteen, utgjør usikrede forbrukslån en liten, men sterkt økende del av husholdningenes samlede gjeld. Konsekvensene av å ta opp forbrukslån som man ikke klarer å betjene, kan være alvorlig for den enkelte forbruker.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener i utgangspunktet at tilgang på kreditt er et gode for forbrukere. Kredittkort og forbrukslån er i hovedsak hensiktsmessige produkter for de fleste forbrukere. Disse medlemmer slår fast at dette er produkter som etterspørres, og at for personer med betalingsevne og -vilje inngår det som en naturlig del av det samlede produkttilbudet fra finansforetakene.

Disse medlemmer er samtidig bekymret for at usikrede forbrukslån utgjør en sterkt økende andel av husholdningers samlede gjeld. Ved utgangen av november 2016 utgjorde den samlede gjelden i norske husholdninger hele 3 053 mrd. kroner, en vekst på ca. 6 pst. Samtidig var veksten i forbruksgjeld 13 pst. i tredje kvartal i samme periode. Spesielt bekymringsfullt er den økte forbruksgjelden for dem under 30 år. Finanstilsynets rapport «Finansielt utsyn 2016» viser at selv om låntakere under 30 år har en lav andel av husholdningenes samlede forbrukslån (ca. 8 pst.), så har de samtidig høyest mislighold som prosent av utestående lån (ca. 13 pst.).

Disse medlemmer mener at den sterke veksten i forbrukslån i kombinasjon med høye boliglån er en kilde til bekymring, og at en utvikling der stadig flere enkeltpersoner innvilges høyere gjeld enn hva en har økonomi til å håndtere, er alarmerende. Disse medlemmer viser til at et lavt rentenivå gjør det økonomisk attraktivt for mange å ta opp lån for å finansiere eget forbruk, og mener videre at utsiktene for vedvarende lavt rentenivå gjør at en må forvente at denne utviklingen vil fortsette.

Disse medlemmer mener derfor at den nevnte utviklingen påkrever at det innføres nye tiltak som sikrer at ansvarlig utlånspraksis etterleves og dermed begrenser muligheten for privatpersoner til å pådra seg uhåndterlig usikret gjeld. Tiltakene må samtidig avveies slik at de nevnte fordelene med denne typen kreditt beholdes.

Disse medlemmer merker seg at Finansdepartementet nylig har lagt frem ny forskrift om fakturering av kredittkort, herunder et forslag om at hele det utestående beløpet skal gå frem av beløpsfeltet på faktura og at søknad om kreditt med negativ kredittvurdering som hovedregel skal avslås. Disse medlemmer mener dette er nødvendige tiltak som raskt bør iverksettes. Disse medlemmer registrerer at enkelte banker og kredittkortselskap allerede igangsetter implementering av de nye bestemmelsene.

Disse medlemmer merker seg at finansministeren i sitt brev til finanskomiteen mener at forslagsstillerne tar opp et viktig tema, men vurderer at en videre oppfølging av de 11 forslagene ikke er det mest effektive en kan gjøre for å motvirke gjeldsfeller. Disse medlemmer deler ikke finansministerens vurdering og mener det er et sterkt behov for ytterligere tiltak for å møte den alarmerende trenden med økende gjeld og mislighold nevnt ovenfor. Det er en stor bredde i de 11 forslagene, og flere er allerede ivare tatt i pågående prosesser. Sett i sammenheng med kommentarene fra finansministeren og tilbakemeldingene i høring, mener disse medlemmer at det er noen forslag som bør vurderes grundigere.

Offentlig gjeldsregister

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, mener et gjeldsregister er et viktig tiltak og er fornøyd med at regjeringen har sendt et lovforslag om privat gjeldsregister på høring og som planlegges lagt frem for Stortinget før sommeren.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at banker i dag har plikt til å fraråde låneopptak der de vurderer debitor til ikke å ha betalingsevne, og mener opprettelsen av et nasjonalt gjeldsregister er nødvendig for å sikre at denne frarådingsplikten er reell, slik at det er mulig å finne en korrekt gjeldsoversikt til dem som søker lån. Et offentlig gjeldsregister har vært utredet tidligere, og et forslag ble fremmet for Stortinget, men ble trukket av sittende regjering etter stortingsvalget i 2013.

Disse medlemmer mener at Statens innkrevingsentral (SI) i Mo i Rana, som er en enhet i Skatteetaten, er en naturlig aktør for å opprette et slikt register. SI har i dag ansvaret for å registrere og formidle opplysninger og utleggsforretninger fra alle namsmyndigheter i Norge gjennom Utleggsdatabasen. I tillegg til slike opplysninger vil registrering og videreformidling av informasjon om enkeltpersoners kreditt gi et godt grunnlag for en kredittvurdering.

Disse medlemmer har merket seg at regjeringen har brukt over 3 år på å utrede et privat gjeldsregister og forventer derfor at et register er operativt innen kort tid. Usikkerheten rundt om rett organisering av registeret er valgt, gjør at det fremmes følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen evaluere ordningen med et nasjonalt gjeldsregister og komme tilbake til Stortinget med en sak om dette senest 2 år etter at registeret er opprettet.»

Disse medlemmer mener videre at regjeringen som en del av arbeidet med opprettelsen av et gjeldsregister, også bør vurdere hvordan en kan begrense bruken av eksterne inkassatorer fra aktører som ikke utøver forsvarlig kredittvurdering, jf. forslag 3 i representantforslaget, eksempelvis om en ikke benytter seg av gjeldsregisteret i kredittvurderingen.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti fremmer på denne bakgrunnen følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utrede muligheten for å begrense bruken av eksterne inkassatorer ved innkreving av usikret gjeld.»

Rentetak

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, viser til finansministerens svar til komiteen vedrørende forslaget om å utrede muligheten for å innføre rentetak, der det pekes på at prisregulering i form av et tak reiser en rekke kompliserte spørsmål.

Flertallet mener imidlertid at det er relevant å få en nærmere vurdering av disse forholdene, og fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen vurdere hensiktsmessigheten av rentetak og komme tilbake til Stortinget på egnet måte.»

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk

Venstreparti har merket seg at det er innført rentetak på lån og kreditt i mange land i verden, herunder i 14 EU-land, senest i Sverige (SOU 2016:68) og Finland. Disse medlemmer mener videre at rentene som enkelte aktører i dag tar for usikret gjeld i Norge, er uforholdsmessig høye, og at dette spesielt rammer dem med dårligst betalingsevne. En utredning fra EU i 2010 viser at et rentetak vil redusere tilgang på kreditt, særlig blant lavinntektsgrupper. Disse medlemmer mener derfor en snarlig må igangsette en utredning av et rentetak, og mener videre at et rentetak bør være knyttet til lån uten krav om sikkerhet (forbrukslån/kredittlån mv.), og ha som mål å avskjære leverandørene av de verste kredittproduktene.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utrede muligheten for å innføre et rentetak og komme tilbake til Stortinget med en sak på dette.»

Disse medlemmer vil vise til at gjeldsveksten i Norge er svært høy. Særlig urovekkende er utviklingen i usikrede forbrukslån, som ofte innebærer høye kostnader og i noen tilfeller langvarige og ødeleggende betalingsproblemer for låntakerne. Sårbare grupper har en større tendens enn gjennomsnittsnormannen til å ta opp forbrukslån. Slike lån er for eksempel tre ganger så vanlige blant enslige forsørgere som i befolkningen for øvrig. Disse medlemmer viser til at enkelte fagfolk har uttalt at et rentetak på slike lån vil kunne være svært effektivt for å hindre at lånene blir gitt til personer med dårlig betjeningssevne og derigjennom risiko for mislighold og gjeldsproblemer. Også Gjeldsofferalliansen støtter et slikt tiltak.

Komiteens medlem fra Venstre er enig i at det er fornuftig å sette et rentetak på lån og kreditt slik flere andre land har. Dette medlem mener også at hensiktsmessigheten av å videreføre rentefradraget knyttet til renter på rene forbruks- og kredittlån, må vurderes. Etter dette medlems syn medfører dagens ordning med rentefradrag for slike lån både at finansforetak setter renter høyt og at det er en medvirkende årsak til at låneopptak uten krav om sikkerhet er sterkt økende. Ifølge beregninger fra Finansdepartementet fra høsten 2015 (spm. nr. 24 fra Venstres gruppe vedr. statsbudsjettet for 2016) innebærer rentefradrag på kredittkortgjeld tapte skatteinntekter på 220 mill. kroner årlig.

Dette medlem fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen vurdere innstramminger i ordningen med rentefradrag, i første omgang knyttet til fradrag for renter ved kredittkortgjeld, og fremme eventuelle forslag til endring i forbindelse med framleggingen av statsbudsjettet for 2018.»

Begrense aggressiv markedsføring

Komiteen er opptatt av å begrense aggressiv markedsføring når det gjelder koblinger av rabatter m.m. og fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen i sitt nært forestående arbeid med implementering av EU-direktivet om realkreditt i norsk rett om særskilt å vurdere innføring av begrensninger i koblingen av rabatter, bonuser og tjenester direkte knyttet til bruken av kredittjenester. Stortinget ber regjeringen videre vurdere mulighetene for ulike forbud av denne type koblinger sammen med vurderinger av mulighetene for generelle innstramminger i regelverket for markedsføring av usikret kreditt.»

Komiteen mener det også er nødvendig å bedre reguleringen av markedsføring som ikke utføres av bankene selv, men av ulike leverandører, og fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen vurdere hvordan reguleringen av markedsføring som utføres av bankers leverandører, kan bedres, herunder om bankene kan holdes juridisk ansvarlig for markedsføring som utføres av leverandører.»

Komiteen understreker behovet for å se nærmere på mulighetene for å gi forbrukerne en kort angrefrist i forbindelse med opptak av usikrede forbrukslån og fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen vurdere en kort angrefrist på usikrede forbrukslån.»

Rettsgebyrer

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at rettsgebyret i dag utgjør en betydelig del av kostnadene som påløper ved mislighold av betalingsforpliktelser. Ved begjæring om utlegg er det skyldneren som må bære kostnadene. For å forhindre at rettsgebyr akkumuleres på skyldnerens regning kan det være et virkemiddel at kreditor må dekke gebyrene ved en utleggsforretning eller tvangssalg. Dette vil forebygge at det begjæres utlegg der det klart ikke vil føre frem. Et annet alternativ kan være å redusere rettsgebyret ved utleggsforretninger og tvangssalg slik at ikke rettsgebyrene ut-

gjør det største hinderet for at en person skal kunne komme seg på fote igjen.

Dette medlem fremmer på denne bakgrunnen følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utrede muligheten for at kreditor må dekke rettsgebyr ved inndrivning av usikret gjeld, effektene av å halvere rettsgebyret ved utleggsforretninger og tvangssalg, og muligheten for å begrense anledningen til å kreve tidligere rettsgebyr ved ny utleggsbegjæring.»

Hjelp i kommunene

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at kommunen gjennom sosialtjenesteloven har plikt til å drive veiledning, herunder økonomisk rådgivning. Kommunal gjeldsrådgivning og frivillige ordninger må ha kapasitet og kompetanse og kunne bistå folk i kampen mot profesjonelle kreditorer, og gi hjelp til å organisere den økonomiske situasjonen hos den enkelte. På denne måten kan flere få hjelp før problemene blir uhåndterlige og spare både den enkelte og samfunnet for store kostnader.

Dette medlem fremmer på denne bakgrunnen følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen sørge for at kommunal gjeldsrådgivning og frivillige ordninger har tilstrekkelig kapasitet til å gi råd til dem som trenger hjelp innen rimelig tid, og at de har tilstrekkelig kompetanse til å kunne bistå folk som har gjeldsproblemer i møte med profesjonelle kreditorer.»

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med en rapport over dekningsgrad for gjeldsrådgivere, ventetiden for å få time hos en gjeldsrådgiver og hvilken kompetanse gjeldsrådgiverne har.»

Salg av fordringer

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at fordringer som hovedregel fritt kan overdras. Et slikt marked for forbruksgjeld kan føre til at forbrukerens interesser blir svekket. Det kan også bidra til å senke terskelen for å tilby usikret kreditt til personer som åpenbart ikke skulle fått det. Dette er forhold som bør utredes nærmere, og det bør utredes om det er formålstjenlig å begrense salg av fordringer for usikret forbruksgjeld, der låntaker er forbruker.

Dette medlem fremmer på denne bakgrunnen følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utrede muligheten for å forby salg av forfalte fordringer hvor forbruker er debitor.»

Tilgang til finansielle tjenester

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti mener det er viktig å sørge for at så mange som mulig har tilgang til finansielle tjenester. Når store grupper ikke har tilgang til finansielle tjenester, risikerer en at det blir mer bruk av lån i det som kalles «gråmarkedet». Eksempler på grupper som har begrenset tilgang til finansielle tjenester, er fanger i norske fengsler, statsløse og de som har for lav inntekt til å kunne ta opp lån, eller de som har betalingsanmerkninger og for eksempel får tilgang til forsikring.

Dette medlem fremmer på denne bakgrunnen følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utrede hvordan flest mulig kan få tilgang til finansielle tjenester slik som betalingstjenester, bankkonto, muligheten til å bedrive konsumutjevning og kredittkort.»

Omtale av andre saker

Komiteen har merket seg forslaget til lovendring om at forliksrådene ikke lenger skal være unntatt domstolenes alminnelige forkynningsregler, slik at de må forkynne sine saksdokumenter med mottakskvittering (domstolloven § 163 a første ledd). Komiteen mener det er alarmerende at det i 70 pst. av forliksrådets saker avsies slike fraværdommer, og er videre kjent med at denne problemstillingen forsøkes løst i forslaget til ny domstollov som nylig har vært på skriftlig høring.

Foreleggelse for familie- og kulturkomiteen og justiskomiteen

Komiteen har forelagt den foreløpig avgitte innstillingen for familie- og kulturkomiteen og justiskomiteen til uttalelse. Svarbrevene fra de respektive komiteene, henholdsvis fra familie- og kulturkomiteen av 28. mars 2017 og fra justiskomiteen 29. mars 2017, er lagt ved denne innstillingen. Ingen av komiteene har ytterligere kommentarer, men slutter seg til sine respektive fraksjoners merknader i innstillingen.

Forslag fra mindretall

Forslag fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen evaluere ordningen med et nasjonalt gjeldsregister og komme tilbake til Stortinget med en sak om dette senest 2 år etter at registeret er opprettet.

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen utrede muligheten for å innføre et rentetak og komme tilbake til Stortinget med en sak på dette.

Forslag fra Venstre:

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen vurdere innstramninger i ordningen med rentefradrag, i første omgang knyttet til fradrag for renter ved kredittkortgjeld, og fremme eventuelle forslag til endring i forbindelse med framleggingen av statsbudsjettet for 2018.

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 4

Stortinget ber regjeringen utrede muligheten for å begrense bruken av eksterne inkassatorer ved innkreving av usikret gjeld.

Forslag 5

Stortinget ber regjeringen utrede muligheten for at kreditor må dekke rettsgebyr ved inndrivning av usikret gjeld, effektene av å halvere rettsgebyret ved utleggsforretninger og tvangssalg, og muligheten for å begrense anledningen til å kreve tidligere rettsgebyr ved ny utleggsbegjæring.

Forslag 6

Stortinget ber regjeringen sørge for at kommunal gjeldsrådgivning og frivillige ordninger har tilstrekkelig kapasitet til å gi råd til dem som trenger hjelp innen rimelig tid, og at de har tilstrekkelig kompetanse til å kunne bistå folk som har gjeldsproblemer i møte med profesjonelle kreditorer.

Forslag 7

Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med en rapport over dekningsgrad for gjeldsrådgivere, ventetiden for å få time hos en gjeldsrådgiver og hvilken kompetanse gjeldsrådgiverne har.

Forslag 8

Stortinget ber regjeringen utrede muligheten for å forby salg av forfalte fordringer hvor forbruker er debitor.

Forslag 9

Stortinget ber regjeringen utrede hvordan flest mulig kan få tilgang til finansielle tjenester slik som betalingstjenester, bankkonto, muligheten til å bedrive konsumutjevning og kredittkort.

Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og råar Stortinget til å gjøre følgende

v e d t a k :**I**

Stortinget ber regjeringen vurdere hensiktsmessigheten av rentetak og komme tilbake til Stortinget på egnet måte.

II

Stortinget ber regjeringen i sitt nært forestående arbeid med implementering av EU-direktivet om

realkreditt i norsk rett om særskilt å vurdere innføring av begrensninger i koblingen av rabatter, bonuser og tjenester direkte knyttet til bruken av kredittjenester. Stortinget ber regjeringen videre vurdere mulighetene for ulike forbud av denne type koblinger sammen med vurderinger av mulighetene for generelle innstramminger i regelverket for markedsføring av usikret kreditt.

III

Stortinget ber regjeringen vurdere hvordan reguleringen av markedsføring som utføres av bankers leverandører kan bedres, herunder om bankene kan holdes juridisk ansvarlig for markedsføring som utføres av leverandører.

IV

Stortinget ber regjeringen vurdere en kort angrefrist på usikrede forbrukslån.

V

Dokument 8:121 S (2015–2016) – Representantforslag fra stortingsrepresentantene Karin Andersen og Audun Lysbakken om å lukke gjeldsfeller – vedlegges protokollen.

Oslo, i finanskomiteen, den 30. mars 2017

Hans Olav Syversen

leder

Torstein Tvedt Solberg

ordfører

VEDLEGG 1**Brev fra Finansdepartementet v/statsråd Siv Jensen til finanskomiteen,
datert 15. november 2016****Uttalelse til representantforslag fra stortingsrepresentantene Karin Andersen og Audun Lysbakken om lukking av gjeldsfeller (Dokument 8:121 S (2015-2016))**

Det vises til brev av 13. oktober fra finanskomiteen vedlagt forslag fra representantene Karin Andersen og Audun Lysbakken om lukking av gjeldsfeller (Dokument 8:121 S (2015-2016)). Forslagsstillerne viser til at det ikke er mulig å hindre at folk havner i gjeldsfellen med kun ett enkelt tiltak, og fremmer derfor flere forslag.

Jeg vil først understreke at representantene tar opp et viktig tema. Usikrede forbrukslån utgjør en liten, men sterkt økende, del av husholdningenes samlede gjeld. Konsekvensene av å ta opp forbrukslån som man ikke klarer å betjene kan være alvorlige for den enkelte forbruker. Samlet brutto mislighold på forbrukslån økte noe fra 2014 til 2015, jf. boks 2.6 i Finansmarkedsmeldingen 2015. Låntakere under 30 år har en lav andel av husholdningenes samlede forbrukslån (ca. 8 pst.), men har samtidig høyest mislighold som prosent av utestående lån (ca. 13 pst.), jf. Finanstilsynets rapport Finansielt utsyn 2016.

Selv om representantene tar opp et viktig tema, er det min vurdering at en samlet oppfølging av de 11 forslagene ikke er det mest effektive vi kan gjøre for å motvirke gjeldsfeller.

Nedenfor drøfter jeg forslagene kort, før jeg utdypet vurderingen av hvert enkelt av de fremsatte forslagene. Svarene er utformet i samråd med Justis- og beredskapsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet.

I sitt første forslag foreslår representantene å *utrede muligheten til å innføre rentetak*. Direkte prisregulering i form av et tak reiser en rekke kompliserte spørsmål, blant annet om endring av taket over tid, og hvordan det påvirker samlet risiko. Jeg mener derfor det er hensiktsmessig å evaluere virkningen av andre tiltak før en eventuell nærmere vurdering av direkte prisregulering av markedet gjennom rentetak.

Representantene foreslår at det skal *opprettes et offentlig gjeldsregister* (forslag 2). Etter min vurdering er det klart behov for et gjeldsregister. Regjeringen har nylig sendt på høring et lovforslag om opprettelse av et privat gjeldsregister.

Representantene foreslår også en *utredning av mulighet for å begrense bruken av eksterne inkassatorer* ved innkreving av usikret gjeld (forslag 3). Det blir også foreslått å *utrede muligheten for at kreditor må dekke rettsgebyr* ved inndrivning av usikret gjeld,

effektene av å halvere rettsgebyret ved utleggsforretninger og tvangssalg og muligheten for å begrense anledningen til å kreve tidligere rettsgebyr ved ny utleggsbegjæring (forslag 4). Disse tiltakene fremstår ikke som effektive og målrettede for å begrense gjeldsproblemer, samtidig som det kan reises innvendinger mot dem, jf. drøftingen nedenfor. Det anbefales ikke å utrede disse tiltakene.

I representantenes forslag nr. 5 foreslås det å *endre domstollovens forkynningsregler* slik at forliksrådet underlegges de samme regler for forkynnelse som de øvrige domstolene. Det er uheldig dersom de nåværende reglene gjør at mange privatpersoner ikke mottar god og tydelig informasjon om den rettslige prosessen, men Justis- og beredskapsdepartementet arbeider for tiden med forslag til ny domstollov, hvor en vurdering av domstollovens forkynningsregler for forliksrådet også inngår. Det er derfor ikke nødvendig å vedta forslaget.

I forslag nr. 6 foreslås det å be regjeringen *sørge for at kommunal gjeldsrådgivning og frivillige ordninger har tilstrekkelig kapasitet*. Det foreslås videre å be regjeringen om å komme tilbake til Stortinget innen to år med en rapport. Arbeids- og sosialdepartementet vil be Statens helsetilsyn, som er relevant overordnet tilsynsmyndighet på dette området, og som hvert år velger ut tema for landsdekkende tilsyn, vurdere om gjeldsrådgivning bør inngå som tema for et slikt fremtidig tilsyn. Det er ikke nå grunnlag for å sette i gang en egen landsdekkende undersøkelse på området.

Representantene foreslår å *utrede muligheten til å gi en begrensning eller å forby mulighetene til å koble rabatter på varer og tjenester direkte til bruk av kredittjenester; og foreslår videre å utrede muligheten for å stramme inn eller forby reklame for usikret kreditt* (forslag 7 og 8). Et generelt forbud mot all form for reklame for usikret kreditt vil være for inngripende. Mulighetene for å begrense eller forby kobling av rabatter direkte til bruk av kredittjenester, og muligheten for innstramming av reklame for usikret kreditt bør imidlertid vurderes. Disse spørsmålene er til vurdering i departementene.

I forslag nr. 9 foreslår representantene en *utredning av muligheten for å forby salg av forfalte fordringer hvor forbruker er debitor*. Vi har regler som gir et godt rettslig vern for låntakere i forbindelse med overdragelse av fordringer, og en slik utredning fremstår derfor ikke som nødvendig.

Representantene foreslår i forslag nr. 10 å be om en *utredning av muligheten til at alle som oppholder seg i Norge får tilgang på finansielle tjenester*. Jeg er enig med forslagsstillerne at det er viktig å sørge for at personer som oppholder seg i Norge, har tilgang på betalingstjenester, men mener at det ikke er hensiktsmessig å utrede endringer i regelverket på dette tidspunktet.

I sitt siste forslag foreslår representantene å *utrede muligheten for å stille strengere krav til hvilke finansinstitusjoner som kan tilby låneopptak uten sikkerhet* til forbrukere. Det er viktig og riktig å underlegge kredittvirksomhet overfor forbrukere et godt regelverk, tilsyn og kontroll. En eventuell innsnevring i adgangen til å få konsesjon til å tilby usikret kreditt med det formål å begrense antallet aktører i markedet, reiser rettslige problemstillinger, både knyttet til våre EØS-rettslige forpliktelser, og overfor virksomhetene som har eller søker om konsesjon. Det er også usikkert om en eventuell nekting av konsesjon vil ha den ønskede effekten på kreditttilbudet. Jeg mener derfor at det ikke er grunnlag for å iverksette en utredning av disse forholdene.

En mer utdypende gjennomgang og vurdering av hvert forslag

Forslag 1: Stortinget ber regjeringen utrede muligheten til å innføre rentetak, slik 14 EU-land har gjort.

Forbrukslån har jevnt over høy rente, også når rentenivået ellers er lavt, og noen land har innført prisregulering i markedet for forbrukslån gjennom rentetak. Et slikt rentetak kan tenkes å gjøre det ulønnsomt for kredittyttere å tilby kreditt til grupper av forbrukere med høy risiko for mislighold, og dermed bidra til at færre får tilgang på forbrukslån de ikke kan betjene. Det er likevel vanskelig å vite hvordan et rentetak vil påvirke kredittgivingen og allokeringen av kreditt. Det er videre nærliggende å tro at redusert pris på usikret kreditt vil øke etterspørselen etter usikret kreditt. Et rentetak vil også hyppig måtte endres, avhengig av renteutviklingen.

En større studie utført på oppdrag fra EU-kommisjonen i 2010 kunne ikke dokumentere færre gjeldsproblemer i land med rentetak, eller at forbrukerne får lavere renter. Effektene av direkte prisregulering av kredittmarkedet gjennom en innføring av rentetak på forbrukslån er dermed usikre. Jeg vurderer det som hensiktsmessig å evaluere virkningene av andre virkemidler, som innføring av gjeldsregister og skjerpede krav til fakturering av kredittgjeld, før dette tiltaket eventuelt vurderes nærmere.

Forslag 2: Stortinget ber regjeringen opprette et offentlig gjeldsregister.

Kredittyttere har i dag ikke mulighet til å undersøke hvor mye gjeld den enkelte lånsøker har. Regjeringen sendte et lovutkast med forslag til et privat gjeldsregister på høring i slutten av oktober inneværende år, og har lagt opp til å fremme en proposisjon i saken tidnok til at den kan behandles av Stortinget i kommende vårsesjon. Forslaget går ut på at private aktører skal kunne søke det offentlige om tillatelse til å opprette gjeldsregisterforetak. Slike foretak skal også stå under offentlig tilsyn, og det stilles krav både til deres organisasjonsform og ledelse. Dette vil sikre at gjeldsregisterforetak har den nødvendige legitimitet og tillit, både hos finansforetakene som pålegges å gi fra seg kundeopplysninger til dem, og i samfunnet for øvrig.

Forslag 3: Stortinget ber regjeringen utrede muligheten for å begrense bruken av eksterne inkassatorer ved innkreving av usikret gjeld.

Salærer, renter og gebyrer som påløper i forbindelse med inndriving av forfalte krav, kan oppleves belastende for den som allerede har en anstrengt økonomi eller uhåndterlig gjeld. Det er imidlertid grunnleggende at forbrukere og andre skyldnere skal gjøre opp for sine forpliktelser i rett tid. Utgangspunktet i inkassosaker er at en skyldner ikke har oppfylt sin plikt til å betale. Det er i forlengelsen av dette at man må ha innkreivingsprosedyrer og økonomiske virkemidler som kan hjelpe en kreditor med å få dekket utestående fordringer når en skyldner ikke betaler i tide.

Det følger av inkassoloven at en skyldner plikter å erstatte fordringshaverens nødvendige kostnader ved utenrettslig inndriving. Inkassosatsene tar utgangspunkt i inkassatorers normale og faktiske kostnader ved inndrivingen, med tillegg av en rimelig fortjeneste. Satsene vurderes årlig opp mot prisutviklingen. I 2010 ble det gjort vesentlige endringer i inkassoforskriften for å redusere nivået for inkassosalær i Norge. Inkassosalærene ble betydelig redusert for forbrukere, og etter endringene tar det nå vesentlig lengre tid før en inkassosak får status som en «tung sak» slik at kreditor kan kreve høyeste maksimalsats.

Når det gjelder forslaget om å begrense omfanget av eller avskjære muligheten for fremmedinkasso ved innkreving av usikret gjeld for at egeninkasso skal benyttes i større grad, vil jeg bemerke at det allerede er lagt godt til rette for å drive egeninkasso etter dagens system. Blant annet er det slik at uomtvistede krav, etter varsel om utleggsforretning, kan sendes direkte til namsmannen. Videre synes det å være et godt tilfang av datasystemer som legger til rette for å drive egeninkasso på en mindre arbeids-

krevenne måte enn tidligere. Det er positivt at seriøse fordringshavere som ønsker å benytte seg av muligheten for egeninkasso, har anledning til det. Samtidig er det på sin plass å peke på at det også kan være problemer knyttet til egeninkasso. Blant annet kan man risikere en mer hardhendt innkreving, dels fordi fordringshaveren har en sterk egeninteresse i inndrivingen, og dels fordi fordringshaveren ofte har mindre kjennskap til inkassoreglene enn det en inkassator har. Mindre marginer når det gjelder å få erstattet kostnadene ved inndrivingen, kan også tenkes å føre til en mer aggressiv inkasso.

I bakgrunnen for representantforslaget om inn-driving av usikret gjeld gjennom egeninkasso, er det vist til at forslaget skal være med på å gjøre at de som låner ut penger, får et større ansvar. I denne sammenheng vil jeg minne om at både formueretten og erstatningsretten bygger på en betraktning om at den som påfører noen et økonomisk tap, må bøte på dette. Dette bygger på grunnleggende rettferdighetsbetraktninger, og et slikt prinsipp kan også ha en viktig atferdsnormativ funksjon. Videre er det i Norge tradisjon for at fordringshaveren skal kunne overlate inndrivingen til en inkassator, uten selv å måtte dekke kostnadene ved det, og inndrivingen er som nevnt regulert gjennom betryggende rammer og med sterkt vern for skyldneren. Det å avskjære kreditorer fra å benytte seg av inkassatorer som er underlagt inkassolovens regler, og å legge opp til at enhver kreditor – seriøs eller useriøs – må benytte seg av egeninkasso, vil kunne få utilsiktede konsekvenser. Det vises til det som er nevnt ovenfor om betenkelighetene som kan gjøre seg gjeldende for egeninkasso. Videre kan det stilles spørsmål ved om det er i skyldnerens og samfunnets interesse at en større del av sakene blir kanalisert inn i det offentlige tvangsapparatet. Når en bedrift overlater inndriving av krav til et inkassoforetak, har det som regel også å gjøre med at bedriften da slipper å bruke tid og ressurser på inn-driving og dermed kan konsentrere seg mer om kjernevirksomheten.

Størrelsen på inkassosatser og kostandene som skyldneren pålegges ved inkasso, er neppe det som primært skaper gjeldsproblemer. Purringer, betalingsvarsler og inkasso er i utgangspunktet virkemidler som er egnet til å få debitor til å betale. Endringer som har til formål å legge ansvaret over på kreditor – og derved å lempe forholdene for skyldneren i innkrevingssprosessen – vil være et steg i feil retning hvis formålet er å avhjelpe problemet med at for mange som tar opp lån de ikke makter å håndtere.

Samlet sett fremstår det ikke som hensiktsmessig å utrede et forbud mot eller begrensninger i adgangen til å benytte fremmedinkasso ved inndriving av krav etter usikret kreditt. Det viktigste er at man fortsatt

sørger for en betryggende ramme om virksomhet knyttet til usikret kreditt og utlånsvirksomhet.

Forslag 4: Stortinget ber regjeringen utrede muligheten for at kreditor må dekke rettsgebyr ved inn drivning av usikret gjeld, effektene av å halvere rettsgebyret ved utleggsforretninger og tvangssalg og muligheten for å begrense anledningen til å kreve tidligere rettsgebyr ved ny utleggsbegjæring.

Mulighetene for at kreditor må dekke rettsgebyr ved inn drivning av usikret gjeld:

Når det gjelder spørsmålet om mulighetene for at kreditor må dekke rettsgebyr ved inn drivning av usikret gjeld, er dette et spørsmål om kreditor eller debitor skal ha risikoen for debtors betalingsmislighold, og om det er ønskelig at kreditor ikke skal få erstattet saksomkostninger han blir påført som følge av debtors betalingsmislighold.

Det er et alminnelig prinsipp i sivilretten at den som fremmer et rettmessig rettslig krav, herunder kreditor, har mulighet til å få erstattet saksomkostningene ved å få sin rett. Dette er også det gjennomgående systemet i rettsgebyrloven. Kreditorer påføres regelmessig større tap ved at ikke hele eller deler av gjelden dekkes inn når skyldnere ikke betaler som avtalt. Ved å tilby usikret gjeld løper kreditor en risiko. Overføring av kostnaden ved å betale rettsgebyr til kreditor, øker kostnadene ved å yte kreditter som ender med rettslig inn drivning. Dersom deler av risikoen for betalingsmislighold overføres fra skyldner til kreditor, er det en mulighet for at dette fører til at enkeltskyldnere med betalingsvansker i større grad tar opp usikret gjeld, eller utsetter å nedbetale gjelden, noe som igjen kan føre til økt rentebelastning. Totalvirkningen på usikret kreditt og misligholdet er derfor usikker.

Rent prinsipielt kan det hevdes at det fremstår som urimelig at kreditor blir belastet saksomkostninger som er påført på grunn av debtors mislighold. Dette sammenholdt med usikkerheten om hvorvidt tiltaket vil ha noen positiv effekt, men tvert i mot kan føre til økte låneopptak, gjør at jeg ikke vil anbefale å utrede et slikt tiltak.

Effekten av å halvere rettsgebyret ved utleggsforretninger og tvangssalg:

Rettsgebyret er et grunngebyr som danner utgangspunkt for beregning av betaling for visse tjenester i offentlig virksomhet. Størrelsen på rettsgebyret fremgår av rettsgebyrloven § 1, og utgjør kr. 1025. Gebyret som betales for tjenestene, er sammensatt av grunngebyret R og en multiplikator. Rettsgebyret ved tvangsfullbyrdelse er fastsatt ut fra at tjenesten skal være selvfinansierende.

Det fremgår av Finansdepartementets rundskriv R 112/15 «Bestemmelser om statlige gebyr- og avgiftsfinansiering», som trådte i kraft 1. januar 2016, at gebyrordninger kan etableres når det offentlige utfører en klart definert tjeneste overfor betaleren, og det ikke betales for noe annet eller mer. Etter rundskrivet skal gebyret for offentlige tjenester ikke overstige kostnaden ved å produsere og levere tjenesten, og gebyrene bør ikke settes lavere enn selvkost. Gebyrene for offentlige tjenester skal følgelig som hovedregel settes til det det koster å produsere og levere tjenesten, verken mer eller mindre.

Når det gjelder den sivile rettspleien, er det på politiets kap. 3440, post 07 (gebyr for tvangsforretning og forliksrådsbehandlinger) for andre tertial 2016 krevd inn 490 mill. kroner i rettsgebyr. Rettsgebyr for utleggsforretninger utgjorde 387 mill. kroner. En halvering av rettsgebyret vil medføre et betydelig inntektstap, og gebyret vil ikke finansiere kostnaden ved å levere tjenesten.

Det behandles årlig rundt 19 000 saker om tvangssalg av fast eiendom og borettsandeler i domstolene. Gebyret for begjæring om tvangssalg er 2 152 kr (2,1 R). Hvis tvangssalg besluttet av domstolen, påløper et gebyr på 9 225 kr (9 R) i tillegg, samlet 11 377 kr (11,1 R). Sistnevnte gjelder i 35 pst. av sakene. En halvering av rettsgebyret vil innebære et gebyr på 1 076 kr (1,05 R) for begjæring om tvangssalg. Hvis tvangssalg besluttet av domstolen, vil gebyret samlet utgjøre 5 700 kr (5,55 R).

I vedlegget til representantforslaget fremgår det at fra 2010 og frem til utgangen i 2015 har tvangssalg faktisk blitt gjennomført i 600-700 saker årlig. Det kan dermed legges til grunn at det ikke vil være like mange saker som faktisk ender med tvangssalg, som det besluttet tvangssalg i, i løpet av ett år.

Dersom totalgebyret i saker med tvangssalg av bolig halveres, vil dette gi et samlet gebyr som ikke finansierer domstolenes kostnad ved å levere tjenesten. Hvis man isolert sett halverer gebyret for å sende begjæring til domstolen, og det ikke blir besluttet tvangssolgt, kan gebyret for den tjenesten bli selvkost. Dersom gebyret for beslutning om gjennomføring av tvangssalg halveres i tillegg, vil dette gi et samlet gebyr som ikke finansierer domstolenes kostnad ved å levere tjenesten. Innteksreduksjonen ved å halvere gebyret fra 2,1 R til 1,05 R, og fra 9 R til 4,5 R, beregnes til rundt 51 mill. kroner.

Når det gjelder erverv av realregistrerte formuesgoder, slik som bolig, vil det i forkant ha vært foretatt en grundig kredittvurdering. Det har i tillegg vært en prosess med etablering av sikkerhet i formuesgodet, eksempelvis ved sikring av pant. Disse tiltakene vil beskytte mot dyre og impulsive kjøp av realregistrerte formuesgoder.

Siden boligeiendom angår store verdier, vil betaling av rettsgebyr i disse sakene vanligvis ikke være en betydelig del av kostnaden som pådras ved mislighold av betalingsforpliktelser i denne sammenheng. En halvering av rettsgebyrene vil dermed antakelig ikke medføre at det blir en økning av disse sakene for retten. Det må videre antas at rettsgebyrets størrelse i dag ikke er begrensende for hvorvidt saken bringes inn for tingretten. Det er på denne bakgrunn vanskelig å se at gebyret ved behandling av tvangssalg av bolig alene vil påvirke hvorvidt enkeltpersoner havner i gjeldsfellen.

Begrensning av adgangen til å kreve tidligere rettsgebyr ved ny utleggsbegjæring:

Regelverket gir i dag namsmannen anledning til å frita saksøkte for å dekke motpartens omkostninger om disse kostnadene ikke blir ansett som nødvendige. Informasjon i Løsøreregisteret kan gi inkassoselskapene tilgang på opplysninger som gjør at unødvendige begjæringer unngås. Dette begrenser tilfanget av unødvendige eller gjentatte begjæringer. Om man ønsker å stimulere tilbydere av forbrukskreditt til å foreta bedre kredittvurderinger, bør evt. andre virkemidler vurderes. Slike virkemidler kan for eksempel være absolutte foreldelsesfrister for visse typer fordringer og usikret kreditt, utvidet registrering av de som misligholder ved å la oppgjorte misligholdsaker stå anmerket som oppgjort i noe tid, og lønnstrekk.

Ved å halvere rettsgebyret, vil ikke den sivile rettspleie på grunnplanet fortsatt være selvfinansierende. Et slikt tiltak vil øke statens kostnader betydelig, samtidig som det må antas å ha liten effekt på etterspørselen av lån og de utfordringer store låneopptak kan medføre for enkeltpersoner. Effekten av å innføre en ordning med at kreditor må dekke rettsgebyret, vil også være svært usikker. Som nevnt vil en slik løsning heller kunne ha den effekten at det fremstår som mindre risikabelt for debitor å ta opp lån uten sikkerhet, noe som representantene ønsker å motvirke. Et slikt forslag er også problematisk av prinsipielle årsaker.

Forslag 5: Stortinget ber regjeringen foreslå endring i domstoloven § 163 a første ledd slik at forliksrådet underlegges de samme regler for forkynnelse som de øvrige domstolene.

Ved Justis- og beredskapsdepartementets brev 15. juni 2016 ble forslag til ny domstollov og endringer i forskrift om offentlighet i rettspleien sendt på høring. Forslagene bygger på enpersonsutredning fra Tron L. Sundet med forslag til ny domstollov m.m., samt et tilleggsnotat fra Domstoladministrasjonen. Frist for å sende høringssvar er 1. november 2016.

I Sundet-utredningen fremheves at det er uheldig at forliksrådets dokumenter kan forkynnes uten bruk av mottakskvittering, og at en slik regel vanskelig kan forsvares så lenge forliksrådene skal ha domsmyndighet. I utredningen skisseres to måter å avhjelpe denne mangelen på: enten ikke å videreføre dagens unntaksregel for forliksrådets forkynnelser eller å endre tvistelovens regler om oppfriskning slik at man kan begjære oppfriskning overfor fraværsavgjørelse fra forliksrådet i de tilfeller dokumentet ikke har kommet frem til saksøkte. Utredningen og dens lovutkast bygger på den første løsningen.

Justis- og beredskapsdepartementet vil komme tilbake til spørsmålet om å endre domstolovens forkynnesregler for forliksrådet etter høringsfristens utløp. Beregningen av de økonomiske og administrative merkostnadene en eventuell innføring av mottakskvittering og/eller oppfriskningsadgang medfører, vil være en viktig del av vurderingen. Ifølge tall innhentet fra Statens innkrevingsentral, som står for utsendelse av forkynnelse, ble det i 2015 sent ut om lag 395 000 forkynnelser fra forliksrådene. Deres eksemplis legges opp til et krav om mottakskvittering, vil utsendelseskostnadene øke med om lag 5,9 mill. kroner. Beregningen er foretatt ut fra at det i sakene er to parter. I enkelte saker kan det være flere parter. Det vil i tillegg påløpe ekstra administrasjonskostnader både knyttet til håndtering av mottakskvittering og til stevnevitneforkynning i de tilfeller der den innklagede ikke returnerer mottakskvitteringen for forkynt innkalling til forliksrådet. Det er ikke mulig å beregne disse kostnadene uten en nærmere kartlegging.

Forslag 6: Stortinget ber regjeringen sørge for at kommunal gjeldsrådgivning og frivillige ordninger har tilstrekkelig kapasitet til å gi råd til dem som trenger hjelp innen rimelig tid, og at de har tilstrekkelig kompetanse til å kunne bistå folk som har gjeldsproblemer i møte med profesjonelle kreditorer. Stortinget ber regjeringen i løpet av to år komme tilbake til Stortinget med en rapport over dekningsgrad for gjeldsrådgivere, ventetiden for å få time hos en gjeldsrådgiver og hvilken kompetanse gjeldsrådgiverne har.

Etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven) § 17 skal kommunen gi opplysning, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer. Økonomi- og gjeldsrådgivning er sentral i NAV-kontorets råd- og veiledningsplikt.

Alle som henvender seg til NAV-kontoret, har rett til å levere søknad for å få sin sak vurdert. Råd og veiledning er en tjeneste som det skal fattes vedtak om eller som skal inngå som del av et vedtak. Et vedtak om rett til tjenesten skal inneholde tidspunktet for

rådgivningen eller en tidsfrist for når tjenesten skal oppfylles. Hva som er en forsvarlig tidsfrist, vil avhenge av de konkrete behovene og sakens art. Vedtaket kan påklages til Fylkesmannen, for eksempel dersom man mener tjenesten ikke tilbys innen forsvarlig tid. Kommunens råd- og veiledningstjeneste må dimensjoneres slik at den har tilstrekkelig kapasitet til å dekke behovet for slik hjelp.

Økonomisk rådgivning krever god, og i enkelte tilfeller spesialisert, kompetanse. Loven pålegger ikke bestemte kvalifikasjonskrav eller utdanningsbakgrunn for dem som skal gi råd og veiledning. Kommunen har ansvar for å gi nødvendig opplæring til ansatte som yter tjenesten. Arbeids- og velferdsdirektoratet gjennomfører i samarbeid med Fylkesmennene et differensiert opplæringsopplegg med kurs, samlinger og faglige fora for økonomiske rådgivere i kommunene. Økonomikursene er evaluert og fornyet. NAV-kontoret skal henvise til andre forvaltningsorganer hvis veiledningsbehovet går ut over NAV-kontorets kompetanse, og skal så vidt mulig sørge for at andre instanser gir hjelp.

Behovet for økonomisk rådgivning vil kunne variere over tid, og kan by på utfordringer både med hensyn til kapasitet og kompetanse ved det enkelte NAV-kontor. Leie av tjenester hos private firma eller andre kan finne sted, så lenge tjenesten er styrt av NAV-kontoret. Alle som ønsker det og anser at de har den nødvendige kompetansen, kan etablere gjeldsrådgivningstjenester. Det finnes allerede en del slike, også i regi av frivillige organisasjoner. Organisasjonenes rammevilkår for gjeldsrådgivning er de samme som for annet arbeid som organisasjonene driver for vanskeligstilte.

Det anses ikke som hensiktsmessig å etablere øremerkede tilskuddsordninger eller detaljerte kompetansekrav til verken kommuner eller frivillige ordninger. Det kan imidlertid vises til Økonomirådstelefonen i NAV, 800GJELD, som er etablert som et supplement til kommunenes økonomi- og gjeldsrådgivning. Økonomirådstelefonen er landsdekkende, og er et lavterskeltilbud til personer som har økonomiske problemer, og som har behov for privatøkonomisk råd og veiledning. Formålet er å gjøre økonomisk rådgivning lettere tilgjengelig og bidra til at personer med betalingsproblemer kommer raskere i gang med å finne en løsning. Ifølge opplysninger fra Arbeids- og velferdsdirektoratet er servicegraden god, med lav gjennomsnittlig ventetid.

Det er viktig å følge med på om kommunene følger opp sine plikter på området. I den forbindelse kan det vises til at fylkesmannens myndighet til å overprøve kommunale enkeltvedtak har en viktig retts-sikkerhetsfunksjon for innbyggerne. Statlig tilsyn med at kommunen oppfyller sine lovpålagte plikter overfor innbyggerne har en tilsvarende funksjon.

Den relevante tilsynsmyndigheten på dette området er Statens helsetilsyn, som overordnet tilsynsmyndighet, og fylkesmennene. Fylkesmennene velger hvilke tjenesteområder det skal føres tilsyn med på grunnlag av lokal kjennskap og risikovurdering. Statens helsetilsyn velger hvert år ut tema for landsomfattende tilsyn. Tilsynsmyndighetene skal medvirke til at rettssikkerheten og befolkningens behov for sosiale tjenester ivaretas, at tjenestene drives på en faglig forsvarlig måte og at svikt i tjenesteytingen forebygges, avdekkes og følges opp. Det kan ikke tilrås å sette i gang en egen undersøkelse på området, men Arbeids- og sosialdepartementet vil ta initiativ overfor Statens helsetilsyn med sikte på å få en vurdering om hvordan og når økonomisk rådgivning, herunder gjeldsrådgivning, bør inngå som tema for et fremtidig landsdekkende tilsyn.

Forslag 7: Stortinget ber regjeringen utrede muligheten til å gi en begrensning, eller forby mulighetene, til å koble rabatter på varer og tjenester direkte til bruk av kreditttjenester.

Etter dagens regler er det slik at enkelte markedsføringspraksiser uttrykkelig er forbudt ved lov, mens det i andre tilfeller må vurderes hvorvidt en markedsføringspraksis er villedende eller i strid med god markedsføringssskikk etter de generelle reglene i markedsføringsloven. I tillegg til markedsføringslovens alminnelige regler har vi særskilte markedsføringsregler om kreditt i finansavtaleloven § 46. Bestemmelsen gjennomfører blant annet forbrukerkredittdirektivet artikkel 4.

Barne- og likestillingsdepartementet har fått utarbeidet en rapport hvor det er vurdert hvilket handlingsrom nasjonale myndigheter har til å regulere markedsføring av kreditt, herunder forholdet til EØS-regelverket. I utredningen foreslås blant annet begrensninger i kredittgivers adgang til å gi kredittkunden økonomiske fordeler i tilknyttede avtaler, det vil si andre avtaler enn det som direkte regulerer kredittvilkårene. For eksempel gjelder dette tilbud om å gi rabatt på andre varer og tjenester eller bonuspoeng i ulike kundeprogram.

Justis- og beredskapsdepartementet arbeider for tiden med et høringsnotat om gjennomføring av Europaparlaments- og rådsdirektiv om realkreditt (2014/17/EU) (realkredittdirektivet) i norsk rett, hvor det er naturlig å se reglene om usikret- og pantsikret kreditt i sammenheng. Realkredittdirektivet har i kapittel 4 regler om markedsføring av kreditt. I forbindelse med gjennomføringen av realkredittdirektivet kan det være naturlig å vurdere forslaget om å begrense adgangen til å gi kunden en fordel direkte knyttet til bruk av kreditttjenester.

Forslag 8: Stortinget ber regjeringen utrede muligheten for å stramme inn eller forby reklame for usikret kreditt

Et generelt forbud mot all form for reklame for usikret kreditt fremstår som for inngripende. Når det gjelder handlingsrommet for og vurderingene av eventuelle innstramminger av markedsføring av kreditt, vises det til svar under punkt 7 ovenfor. Som nevnt under punkt 7, foreligger det nå en utredning av spørsmålet om muligheten til å stramme inn regelverket for markedsføring av kreditt. Videre vil det i forbindelse med arbeidet med realkredittdirektivet bli gjort vurderinger av direktivets regler i kapittel 4 om markedsføring av kreditt.

Forslag 9: Stortinget ber regjeringen utrede muligheten for å forby salg av forfalte fordringer hvor forbruker er debitor.

Utgangspunktet etter norsk rett er at fordringer fritt kan overdras. Dette gjelder som et alminnelig obligasjonsrettslig prinsipp. Retten til fri overdragelse av fordringer vil imidlertid kunne være avskåret eller innskrenket ved lov, eller for øvrig ved avtale.

Adgangen til å overdra fordringer, og forbrukerens rettigheter i den forbindelse, er regulert i finansavtaleloven §§ 45 og 55. For fordringer der kredittgiveren er en finansinstitusjon eller lignende institusjon som nevnt i lovens § 1 annet ledd eller en kommune eller fylkeskommune, er adgangen til å overdra fordringen begrenset gjennom finansavtaleloven § 45. Slike fordringer kan bare overdras til en annen finansinstitusjon eller til en lignende institusjon, med mindre kredittkunden særskilt samtykker til at fordringen kan overdras til andre.

Reglene om overdragelse av fordringer mellom finansinstitusjoner eller lignende er begrunnet slik i forarbeidene (Ot.prp. nr. 41 (1998-1999) kapittel 9.6.3):

«Departementet ser det likevel slik at en kunde som tar opp lån i en finansinstitusjon eller en lignende institusjon, har grunn til å forvente at han eller hun fortsatt vil kunne forholde seg til en institusjon av denne art gjennom hele låneforholdet. Ut fra de krav som stilles til finansinstitusjoner og lignende har kunden etter departementets syn grunn til å forvente at avtalepartene skal være en institusjon av en viss størrelse, noe som igjen gir grunn til visse forventninger mht. avtalepartens opptreden overfor sine kunder».

Ved overdragelse av fordringer etter finansavtaleloven § 45 er forbrukerens interesser godt ivarett ved at bestemmelsens annet ledd slår fast at finansavtaleloven får tilsvarende anvendelse i forholdet mellom kredittkunden og den som fordringen blir overdratt til. I forarbeidene (Ot.prp. nr. 41 (1998-1999) kapittel 9.6.3) uttales det at regelen:

«(...)gir låntakerne et godt rettslig vern ved overdragelse av lånefordringer. Låntakeren vil beholde alle rettigheter etter finansavtaleloven og eventuelle innsigelser eller motkrav i forhold til den opprinnelige kreditoren. I forhold til inndrivning ved mislighold vil låntakeren fortsatt ha det vern som følger av kravet til god inkassoskikk i inkassoloven (lov 13 mai 1988 nr 26) og av reglene om tvangsinnndrivning i tvangsfullbyrdsloven og dekningsloven. Dersom låntakeren er misfornøyd med den nye kreditoren, vil han eller hun også kunne flytte lånet til en annen institusjon, uten at det påløper gebyr.».

Ved overdragelse av kredittgiverens fordring er kredittkunden også godt ivaretatt gjennom regelen i finansavtaleloven § 55. Det følger av § 55 første ledd at forbrukeren kan gjøre «gjeldende de samme innsigelser og motkrav som han eller hun kunne gjøre gjeldende overfor den opprinnelige kredittgiver.

Bestemmelsen i finansavtaleloven § 55 første ledd gjennomfører artikkel 17 nr. 1 i direktiv 2008/48/EF (forbrukerkredittdirektivet).

Samlet sett tilsier dette at vi allerede har regler som gir et godt rettslig vern for låntakere i forbindelse med overdragelse av fordringer, slik at det ikke bør benyttes ressurser på å utrede muligheten for å forby salg av forfalte fordringer i tilfeller der skyldneren er en forbruker.

Forslag 10: Stortinget ber regjeringen utrede muligheten til at alle som oppholder seg i Norge, får tilgang på finansielle tjenester slik som betalingstjenester, bankkonto, muligheten til å bedrive konsumutjevning og kredittkort.

Jeg er enig med forslagsstillerne i at det er viktig å sørge for at personer som oppholder seg i Norge, har tilgang til betalingstjenester. Vi har i dag regler som langt på vei sikrer forbrukere tilgang til betalingstjenester.

Etter finansavtaleloven § 14 første ledd kan ikke finansinstitusjoner uten «saklig grunn» avslå å ta imot innskudd eller utføre betalingstjenester på vanlige vilkår. Et eksempel på saklig grunn til å avvise en kunde kan være at kunden ikke kan dokumentere sin identitet når dette kreves. Bestemmelsen innebærer at bankene ikke kan avvise kunder de ikke ønsker forretningsforbindelse med, eller tilby dem dårligere vilkår eller tjenestetilbud, med mindre det foreligger saklig grunn. Bankene kan ikke avvise kunder med den begrunnelse at de er utlendinger. De kan i utgangspunktet heller ikke nekte en kunde å åpne konto eller utføre betalingstjenester med den begrunnelse at kunden har fått gjeldsordning eller har økonomiske problemer.

I bakgrunnen for representantforslaget er det pekt på at «statsløse, eller andre papirløse», ikke har tilgang til grunnleggende betalingstjenester. Forslagsstillerne berører her en krevende problemstilling. På den ene siden vil en flyktning uten identitetspapirer ha like stort behov for å kunne gjennomføre grunnleggende betalingstjenester som enhver annen. På den annen side er det viktig at bankene kjenner identiteten til hver enkelt kunde. Slik reduserer man risikoen for at det finansielle systemet misbrukes til ulovlige formål, som hvitvasking og terrorfinansiering. I den forbindelse minner jeg om at Norge er folkerettslig forpliktet til å sørge for at bankene avviser potensielle kunder som ikke kan fremvise gyldig legitimasjon, som følge av hvitvaskingsdirektivene i EØS-avtalen. Ved utforming av dagens regelverk har man forsøkt å forene disse motstående interessene. I 2012 innførte man blant annet en ordning med standardisert oppholdskort til utlendinger, som innvilges ved midlertidig eller permanent oppholdstillatelse. Slike oppholdskort skal kunne anses som tilstrekkelig legitimasjon for å etablere et kundeforhold som omfatter helt grunnleggende betalingstjenester, som etablering av ordinær bankkonto og ordinær betalingsformidling som ikke krever bank-ID.

Etter mitt syn er det ikke hensiktsmessig å utrede endringer i dette regelverket nå. For det første har Regjeringen allerede nedsatt et utvalg som utreder endringer i hvitvaskingsregelverket som følge av EUs fjerde hvitvaskingsdirektiv. Jeg antar at utvalget vil komme inn på spørsmålet om hvilke legitimasjonskrav man skal stille til personer som kommer til Norge uten pålitelige identitetspapirer.

For det andre har EU nylig vedtatt et direktiv (2014/92/EU) som skal sikre tilgang til betalingskonto og grunnleggende betalingstjenester (betalingskontodirektivet). Direktivet har som hovedformål å sikre at personer med lovlig opphold i EU har tilgang til grunnleggende betalingstjenester. Direktivet tar sikte på å gjøre det lettere for forbrukere å sammenligne kostnader ved betalingskontoer med grunnleggende betalingstjenester, å etablere en enkel og rask prosedyre for forbrukere som ønsker å bytte betalingskonto, samt å gi alle forbrukere med lovlig opphold i EU mulighet til å opprette en betalingskonto med grunnleggende funksjoner. Direktivet forutsetter at det etableres en standardisert begrepsbruk for å gjøre det enklere for forbrukeren å sammenligne kostnader (gebyrer) knyttet til ulike betalingstjenester. Medlemsstatene skal sørge for at forbrukeren også har tilgang til en nettside for sammenligning av kostnadene for grunnleggende kontotjenester fra ulike tilbydere. Regjeringen arbeider nå med forslag til gjennomføring av dette direktivet i norsk rett.

Forslag 11: Stortinget ber regjeringen utrede muligheten for å stille strengere krav til hvilke finansinstitusjoner som kan tilby låneopptak uten sikkerhet til forbrukere.

I bakgrunnen for representantforslaget gis det som eksempel at bare de som har konsesjon til å tilby normale banktjenester, skal få konsesjon til å tilby usikret kreditt til forbrukere. En slik eventuell innsnevring i adgangen til å yte usikret forbrukerkreditt med det formål å begrense antallet aktører i markedet, vil ikke kunne foretas før det er gjennomført en grundig utredning av de rettslige spørsmål, bl.a. de EØS-rettslige problemstillingene, og adgangen til eventuelt å snevre inn konsesjoner som allerede er gitt. En utredning vil ha et svært uvisst utfall med hensyn til adgang og effekt av tiltakene. Jeg vil ikke anbefale å gå i gang med et slikt utredningsarbeid.

VEDLEGG 2

Brev fra familie- og kulturkomiteen v/ komitéleder Svein Harberg til finansko- miteen, datert 28. mars 2017

Dokument 8:121 S (2015-2016) Representantfor- slag fra stortingsrepresentantene Karin Andersen og Audun Lysbakken om å lukke gjeldsfeller

Familie- og kulturkomiteen viser til finanskomiteens utkast til innstilling til Dokument 8:121 S (2015-2016) Representantforslag fra stortingsrepresentantene Karin Andersen og Audun Lysbakken om å lukke gjeldsfeller.

Komiteen viser til de respektive partiers merknader i finanskomiteens innstilling. Komiteen har ellers ingen merknader.

VEDLEGG 3**Brev fra justiskomiteen v/komitéleder
Hadia Tajik til finanskomiteen,
datert 29. mars 2017****Dok. 8:121 (2015-2016) Representantforslag fra
stortingsrepresentantene Karin Andersen og Au-
dun Lysbakken om å lukke gjeldsfeller**

Det vises til oversendelse av foreløpig avgitt innstilling fra finanskomiteen vedrørende Dok. 8:121 (2015-2016) Representantforslag fra stortingsrepresentantene Karin Andersen og Audun Lysbakken om å lukke gjeldsfeller.

Justiskomiteen viser til sine respektive partiers merknader i innstillingen og har for øvrig ingen merknader.