



# Dokument nr. 8:66

(2003-2004)

Privat forslag fra stortingsrepresentantene Audun Bjørlo Lysbakken, Heidi Grande Røys, Magnar Lund Bergo og Kjetil Bjørklund

## Forslag fra stortingsrepresentantene Audun Bjørlo Lysbakken, Heidi Grande Røys, Magnar Lund Bergo og Kjetil Bjørklund om tiltak for å hindre en ny gjeldskrise

Til Stortinget

### BAKGRUNN

Norske husholdningers gjeldsbelastning er den høyeste på over 10 år. Fortsetter gjeldsveksten i samme tempo, vil vi allerede til sommeren passere det historiske toppnivået fra 1988. Førrige gang vi i Norge opplevde kombinasjonen av høy arbeidsledighet og en for høy gjeldsbelastning, endte tusenvis av mennesker opp som gjeldsofre. Det er nå påkrevd med politiske tiltak for å unngå at dette skjer en gang til. Vi ser nå at utlånsvæksten kommer parallelt med at ledigheten har bitt seg fast på et høyt nivå, og at prisveksten i boligmarkedet er kunstig høy.

I flere år har utlånsvæksten vært betydelig større enn veksten i husholdningenes inntekter. Ifølge tall fra Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNH), var utlånsvæksten fra februar 2003 til februar 2004 på 10,8 pst. Det lave rentenivået stimulerer denne veksten. Hvis lånefinansiert forbruk skal fortsette å være hovedstimulans for snuoperasjonen i norsk økonomi, må vi derfor forvente at misforholdet mellom husholdningenes inntekt og gjeld vil øke. Norges Banks prognoser viser at gjeldsbyrden vil nå 170 pst. av husholdningenes inntekt i 2006 hvis dagens utlånsvækst fortsetter. I dag er det bare Danmark som har et høyere gjeldsnivå enn Norge, og med den nåværende vekst vil Norge nå gjeldstoppen i Europa. Stigning i arbeidsledigheten eller fall i boligmarkedet vil da kunne få alvorlige konsekvenser. Beregninger fra Norges Bank viser at boligmarkedet allerede kan

være overpriset så mye som 30 pst. Selv om denne utviklingen skulle vise seg å være bærekraftig på makronivå, kan vi allerede slå fast at flere enkeltindivider enn før opplever at privatøkonomien går over ende. Antallet åpnede gjeldsforhandlinger økte fra 1 517 i 2002 til 1 995 i 2003. Fra januar 2003 til januar 2004 har økningen vært på nesten 40 pst. Det avgjørende for å unngå en ny gjeldskrise er at det føres en økonomisk politikk som reduserer arbeidsledigheten, en pengepolitikk som ikke bidrar til at husholdningene låner over evne og at trykket i boligmarkedet reduseres. Det er imidlertid også behov for andre tiltak.

De tiltak som her foreslås, har i hovedsak to målsettinger. Det ene er å hindre at flere får gjeldsproblemer, det andre å avhjelpe den som likevel havner i en slik situasjon. For høye lån i forhold til betalingsevnen er det grunnleggende problemet for alle med gjeldsproblemer. Tiltak som kan få banker og andre finansinstitusjoner til å foreta grundigere kredittvurderinger, vil derfor være et viktig bidrag til å redusere antallet gjeldsofre på sikt. Videre kan det strammes inn i markedsføringslovverket, slik at villedende reklame for dyre finanstjenester bekjempes. For dem som allerede er gjeldsofre, har Norge en gjeldsordningslov som har blitt forbedret i inneværende stortingsperiode. Den kan imidlertid suppleres med tiltak som gjør det lettere for gjeldsofre å oppnå en ny start. Forslagene som fremmes her, vil styrke debtors stilling hvis man får betalingsproblemer. For forslagsstillerne er dette en ønsket konsekvens, men det understrekes at utgangspunktet er at alle skal gjøre opp for seg. I dag er imidlertid mange fanget i en spiral hvor de aldri får muligheten til å gjøre seg ferdig med en gjeld de likevel ikke kan betjene. Det er da fornuftig, både av menneskelige og samfunnsøkonomiske hensyn, å gi dem så gode sjanser som mulig til å få begynne på nytt. Ordninger som skal ivareta hensyn-

net til dem med alvorlige gjeldsproblemer, må utformes slik at de ikke kan misbrukes av folk som vil unndra seg sine forpliktelser.

### **FORKJØPSRETT FOR LÅNTAKER VED VIDERESALG AV GJELD**

Det har utviklet seg en uheldig praksis med videre salg av gjeld. Dette innebærer at en portefølje av lån - som regel er det snakk om misligholdte lån - kan selges fra en finansinstitusjon til en annen. Låntaker kan ikke motsette seg dette, og har heller ikke rett til å kjøpe sitt eget lån til samme pris.

For låntaker vil dette ofte føles utrygt. Det er stor variasjon i hvordan slike lån håndteres mellom de ulike aktørene, og det finnes mange eksempler på at låntakere blir behandlet på en urimelig måte. Det kan også stilles spørsmål ved rimeligheten i at et låneforhold til for eksempel en bank skal kunne overføres til en hvilken som helst finansinstitusjon, uten at den andre parten i låneforholdet skal kunne motsette seg dette.

Forslagsstillerne viser til at forrige gang dette ble behandlet i Stortinget (Innst. O. nr. 84 (1998-1999)), gikk et flertall i komiteen inn for at låntakeren burde ha mulighet til å kjøpe fordringen på samme vilkår som det långiveren er villig til å selge fordringen for til en tredjepart. Flertallet uttaler:

"Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, ønsker i tillegg å beskytte låntakeren ytterligere. Etter flertallets mening bør låntakeren ha anledning til å kjøpe fordringen på seg selv når denne framsettes til salg av långiveren. Flertallet er enig i departementets vurdering av at det kan framstå som støtende at fordringen selges til et så lavt beløp at låntakeren selv kunne hatt mulighet til å innfri lånet med et tilsvarende beløp. Flertallet mener det vil være rimelig at låntaker gis tilbud om å kjøpe fordringen på samme vilkår som det långiveren er villig til å selge fordringen for til en tredjepart.

Flertallet viser til at ved overdragelser av fordringer har debitor (låntaker) som en avtalepart en mer beskyttelsesverdig interesse enn den tredjepart som ønsker å kjøpe fordringen. Flertallet understreker at forslaget ikke er en særskilt favorisering av debitor så lenge denne må kjøpe fordringen til samme pris som den, fra kreditors side, skal selges for.

Flertallet viser til Justisdepartementets brev til komiteen av 31. mai 1999, og er enig i at departementets forslag i proposisjonen innebærer vesentlige tiltak for å hindre at det gjennomføres oppkjøp av fordringer med urimelige utslag for låntageren.

Flertallet er kjent med at prisfastsettelsen ved oppkjøp av misligholdte fordringer ofte vil være basert på gjennomsnittsbetraktninger, og at lovteksten derfor bør reflektere dette. Flertallet er også enig med departementet i at regelen om forkjøpsrett i lovteksten bør begrenses til å gjelde forbrukerforhold.

Flertallet ser at en lovfestet forkjøpsrett vil gjøre det mindre attraktivt for finansinstitusjoner å selge ut deler av sin forbrukerlånportefølje, og mener i tråd

med Forbrukerrådet at en forkjøpsrett vil gjøre det mer attraktivt å komme frem til gode gjeldssaneringsordninger med låntakeren direkte.

Flertallet presiserer at en slik lovendring ikke berører ordinær inkassovirksomhet."

Fordi flertallet ikke var i stand til å samles om hvordan det skulle gjøres i praksis, ble dette imidlertid ikke vedtatt. Forslagsstillerne mener det er på tide å rette opp dette.

### **FORELDELSE AV FORDRINGER**

Mens den alminnelige foreldelsesfrist for fordringer er på 3 år, er foreldelsesfristen for pengelån på 10 år. Det er gode grunner for at hovedreglene for foreldelse er slik.

Problemet oppstår ved avbrudd av foreldelse. Avbrytelse skjer dersom debitor erkjenner kravet uttrykkelig eller gjennom sine handlinger. Dette kan for eksempel skje ved løfte om betaling eller ved betaling av rente. Det innebærer at foreldelsesfristen begynner å løpe på nytt. Ethvert forsøk på å gjøre opp for seg, vil medføre at det blir enda vanskeligere å bli ferdig med et lån du ikke klarer å betjene. Selv om utgangspunktet selvfølgelig er at alle skal gjøre opp for gjelden sin, bør det vurderes om det skal bli vanskeligere å avbryte foreldelse.

For å sikre seg mot spekulasjon i slik foreldelsesregel kan det åpnes for at foreldelse av fordringer kan avbrytes ved å gå til rettslige skritt der det er mistanke om at midler holdes tilbake. Forslagsstillerne vil derfor peke på at det er nødvendig med en gjennomgang av loven om foreldelse med sikte på å gjøre det mulig for folk å komme seg ut av endeløse gjeldsforhold.

### **STYRKET KONTROLL AV MARKEDSFØRINGEN AV USIKRET KREDITT**

Omfanget av usikret kortsiktig kreditt har vært økende de siste årene. Finansieringsselskapene formidler dette i form av både forbrukslån, betalingsuttsettelse og kontokreditt. Det var i 2003 registrert 19 finansieringsselskap og 10 kredittforetak i Norge. Offisiell statistikk gir ikke oversikt over hvor stor del av husholdningenes gjeld som er usikret. Det antas likevel at nordmenn i dag har 2,2 millioner i lån uten noen form for sikkerhet. Usikrede lån har høyere rente enn lån med sikkerhet, ettersom utlåner må beregne en større risikopremie. Forskjellen i rentenivå er imidlertid ofte skyhøy. De siste årene har renter på over 20 pst. ikke vært uvanlig for forbrukslån. Volumet av misligholdte lån er økende. Ifølge Kredittilsynet hadde finansieringsselskapene en økning i netto renteinntekter og andre inntekter i første til tredje

kvartal 2003 sammenlignet med året før, men betydelig økte tap på utlån førte likevel til stabil resultatutvikling. Finansieringsselskapene reklamerer ofte med kort saksbehandlingstid og enkle krav til låntaker. Det er grunn til å stille spørsmålsteget ved om dette fører til uforsvarlig kredittvurdering. Bankklagenemnda har behandlet flere saker hvor dyre forbrukslån er innvilget til personer som åpenbart ikke har hatt forutsetninger for å betjene lånet. Enkelte oppslag i media kan dessuten tyde på at enkelte aktører i markedet ikke har fått med seg at barn og unge under 18 år ikke lovlig kan stifte gjeld. Likevel driver flere selskap svært aggressiv markedsføring av forbrukslån og andre former for usikret kreditt. Ofte framgår ikke betingelsene i tilstrekkelig grad av reklamen, og det fokuseres på at man kan låne store summer i løpet av få minutter via sms eller e-post. Regelverket om markedsføring fokuserer særlig på kredittytters opplysningsplikt. Det voksende omfanget av ufullstendig og aggressiv markedsføring tyder imidlertid på at denne plikten enten ikke overholdes godt nok, eller ikke er streng nok. En styrket kontroll av markedsføringens form og innhold er derfor nødvendig. De reelle betingelsene, for eksempel renten, må gå klart og tydelig fram av annonser og annen reklame.

### FORSTERKET FRARÅDINGSPLIKT

Finansavtaleloven § 47 slår fast at utlåner har en frarådingsplikt når forholdene tilsier at låntaker ikke bør ta opp lån. Utlåner har en åpenbar egeninteresse av å unngå å gi lån som ikke kan betjenes. Men samtidig baseres finansieringsselskapenes kredittvurdering på modeller hvor et høyt akseptabelt tapsnivå legges inn som premiss, derav de høye prisene på lån. Modellene som brukes i kredittvurderingen er statistisk, og ikke individuelt basert. Det er derfor viktig å overvåke at frarådingsplikten blir tilstrekkelig håndhevd. Kredittilsynet har ansvaret for å overvåke dette markedet, men den individuelle kredittvurderingen overvåkes ikke på samme måte. I tillegg gjelder frarådingsplikten bare utlån som kommer inn under finansavtaleloven. Kontokredittkjøp, for eksempel når varehus formidler betalingsutsettelse med tilhørende kort med kreditttramme, reguleres av kredittkjøpsloven. Disse kontokjøpene er i utgangspunktet knyttet til et bestemt varekjøp, men er gjerne knyttet til en ekstern kreditt - bank eller finansieringsselskap - og har løpende kreditt. Denne kreditten benyttes gjerne uten at kunden er klar over at den effektive renten er svært høy, ettersom den opprinnelige betalingsutsettelsen var rimelig. Det er derfor behov for bedre samordning av reglene i finansavtaleloven og kredittkjøpsloven, slik at frarådingsplikten gjelder i alle relevante tilfeller.

### UTREDNING AV ADGANG TIL PERSONLIG KONKURS MED SLETNING AV GJELD

I norsk lovgivning fungerer personlig konkurs bare som en måte å begrense kappløpet mellom ulike kreditorer på. Ved en personlig konkurs vil restgjelden fortsatt hefte ved skyldneren etter at dividende er utbetalt til kreditorene. I enkelte land, som USA, har en imidlertid et system som åpner for sletting av gjeld ved personlig konkurs. Filosofien bak denne lovgivningen er at det i en markedsøkonomi er et naturlig og nødvendig fenomen at virksomheter, og da også private husholdninger, iblant får problemer og går over ende. Slik frigjøres ressurser som er en forutsetning for ny vekst. Det er i samfunnets interesse at disse ressursene settes i sving snarest mulig, slik at nye virksomheter kan etableres og de berørte husholdninger kan komme på fote igjen og på ny etterspørre varer og tjenester. Konkursreglene er i USA således formet mer i favør av debitor enn i Norge. Ifølge den amerikanske konkurslovens kapittel 7 er det skyldneren selv som kan begjære seg konkurs, og resultatet av konkursbehandlingen er at den delen av gjelden som ikke kan dekkes med midler boet kan realisere, blir slettet.

I Norge er det i hovedsak gjeldsordningsloven som skal ta seg av enkeltpersoner som havner i økonomisk uføre. Forslagsstillerne har støttet aktivt opp om forbedringer i denne loven, og mener den fortsatt skal være grunnlaget for arbeidet med å gi gjeldsofre en ny start. Det er imidlertid grunnlag for en debatt om hvorvidt loven er effektiv nok. Det er et foruroligende høyt antall gjeldsofre som ikke er i stand til å fullføre gjeldsordninger, eller som lever med gjeldsproblemer i så mange år at muligheten for en ny økonomisk start i praksis forsvinner. Et bidrag til debatten om hvordan vi kan få til et mer effektivt lovverk, vil være en utredning av adgang til personlig konkurs med sletting av gjeld i Norge.

### FORSLAG

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

1. Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om at låntaker får forkjøpsrett til fordringen på samme vilkår som långiveren er villig til å selge for til tredjepart.
2. Stortinget ber Regjeringen fremme forslag til lovendringer som styrker kontrollen av form og innhold i markedsføring av usikret kreditt, slik at de reelle betingelsene for kunden kommer klart fram.
3. Stortinget ber Regjeringen fremme forslag til lovendringer som pålegger utlåner frarådingsplikt etter mønster av finansavtaleloven § 47,

også ved relevante former for utlån som reguleres av kredittkjøpsloven.

4. Stortinget ber Regjeringen ta initiativ til en gjennomgang av om praktiseringen av finansavtaleloven § 47 om fraråding fungerer tilfredsstillende.
5. Stortinget ber Regjeringen utrede endringer i lov om foreldelse av fordringer med sikte på å vurdere om loven kan endres for å avhjelpe situasjonen til skyldnere som har sittet særlig lenge med gjeld de ikke kan betjene.
6. Stortinget ber Regjeringen utrede adgang til personlig konkurs med sletting av gjeld, for eksempel etter mønster av amerikansk konkurslovgivnings kapittel 7.

27. april 2004