

Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet
Postboks 8036 Dep
0030 OSLO

Saksbehandler:
Jorge Jensen
Epost:
jorge.jensen@forbrukerradet.no

Vår dato:
15.02.2013

Vår referanse:
12/6273 - 2

Deres dato: Deres referanse:

1. Forbrukerrådet ser behovet for å etablere en ordning for registrering av enkeltpersoners kreditt.

I dag ser vi en negativ utvikling i antall betalingsanmerkninger, åpne gjeldsordninger og tilbakevendende betalingsproblemer. Dette skjer i en periode med et mangeårig lavt rentenivå. I den grad vi skulle vende tilbake til et mer normalt rentenivå, må vi forvente at betalingsproblemene vil eskalere ytterligere.

I Finansielt utsyn 2012 konkluderer Finanstilsynet med at stadig flere husholdninger har fått en så høy gjeldsbelastning at de er sårbare ved økte renter eller bortfall av inntekt. Fra 2004 til 2009 har antall husholdninger med en samlet gjeld som er høyere enn tre ganger inntekten, økt betydelig. Finanstilsynet estimerer at 71.000 husstander vil være økonomisk sårbare i 2013, dersom rentenivået stiger til 4,7 prosent. Skulle rentenivået øke til 6,7 prosent, vil så mange som 179.000 husstander som vil være økonomisk sårbare. Gjeldsoptaket i husholdningene utgjør nå en trussel mot den finansielle stabiliteten, også i følge Verdensbanken og Norges Bank. I Hypostat 2011, utgitt av The European Mortgage Federation, fremkommer det at norske husholdninger er de mest boliglånstyngede husholdningene i Europa.

Det er derfor kritisk å få hevet ansvarlig utlånspraksis, og et godt innrettet gjeldsregister vil kunne spille en sentral rolle i nettopp det.

Et gjeldsregister vil også kunne forsvares ut fra ivaretagelse av forbrukerinteressene. I SIFO- surveyen 2012 rapporterer forbrukere med betalingsproblemer at manglende oversikt er en viktig årsak. Over halvparten av respondentene med betalingsvansker mener manglende oversikt er en medvirkende årsak eller hovedårsak til problemene de opplever. Manglende kontroll fremstår i undersøkelsen som et større problem enn de klassiske forklaringsfaktorene (arbeidsledighet, sykdom eller samlivsbrudd) for betalingsvansker.



Undersøkelsens funn er i korrespondanse med den tilbakemeldning Forbrukerrådet mottar fra kommunale gjeldsrådgivere. Kommunale gjeldsrådgivere, som er i daglig kontakt med mennesker som har betalingsvansker, oppgir at mye av deres innsats går til å kartlegge gjeldsromfanget. Et gjeldsregister vil kunne styrke den lovpålagte rådgivningstjenesten i kommunene ved at gjeldsrådgiverne kan bruke mer av sin tid til å finne gode og varige løsninger.

Et godt innrettet gjeldsregister vil altså kunne sikre en tiltrengt oversikt for sluttbrukere og styrke sikkerhetsnettet i velferdssamfunnet.

Likevel er det, etter Forbrukerrådets syn, viktigere å etablere et gjeldsregister for å sikre en ansvarlig utlånspraksis. En slik målprioritering har stor betydning for hvilket syn Forbrukerrådet har til funksjonalitet og innretning av et fremtidig gjeldsregister.

Et godt innrettet gjeldsregister vil virke preventivt mot betalingsvansker. Det betyr at registeret må fremme bedre kredittvurdering, eller kredittytters forsvarlighetsvurdering som det også heter i finansavtaleloven.

Per i dag går kredittvurderingen i boliglånsmarkedet for å være solid. Lånesøkere må fremlegge dokumentasjon for flere sider av sin økonomi. Kredittvurdering for usikret gjeld oppleves som langt mindre solid, ved at fokus ligger på forekomsten av betalingsanmerkninger og en utbredt tillit til kredittscoresmodeller (som uansett bygger generaliseringer fremfor det spesifikke).

2. Plikt til å bruke gjeldsregister mangler i forslaget

I forslaget som er til høring, fremstår det som om kredittyttere vil ha stor motivasjon til umiddelbart å ta i bruk et eventuelt gjeldsregister. For mange vil dette være tilfelle. Samtidig må departementet være oppmerksom på at det vil være tilfeller hvor aktører IKKE er motivert for å bruke gjeldsregisteret.

For eksempel vil aktører med velutviklede kunderegistre som dekker store andeler av befolkningen, ikke nødvendigvis være motivert til å benytte et åpent gjeldsregister, som de vet benyttes av konkurrenter. Store, velutviklede og dekkende kunderegistre gir kommersielle aktører komparative konkurransefortrinn. Velutviklede kunderegistre gjør det mulig å spore (for eksempel via kundeforhistorikk eller produktportefølje) hvem som er gode betalere, og hvem disse kundene er, er ikke nødvendigvis en informasjon aktørene gir fra seg villig til et åpent register.

Et annet eksempel er uansvarlige/og eller useriøse kredittyttere. Slike aktører vil kunne spekulere i salg til kundene og samtidig misbruke gjeldende rettstilstand til kortsiktig gevinst. Dette er mulig fordi gjeldende rett vektlegger lånesøkers opplysningsplikt tyngre enn kredittytters undersøkelsesplikt. Dette gjør det opportunt for useriøse aktører å ikke kjenne alle nødvendige sider ved skyldners økonomi. Her må vi også ta hensyn til kunnskapen om at forbrukere med betalingsvansker mangler oversikt over sin egen gjeld.



For å sikre reell konkurranse og forhindre uansvarlig eller useriøs markedsatferd, må alle kredittyttere motiveres til å gjøre oppslag i gjeldsregisteret og la det bli avgjørende for innvilgelse av lån.

Oppslag i gjeldsregisteret bør være en nødvendig betingelse for å kunne påberope seg forsvarlig kredittvurdering. Selskap som avstår fra å bruke gjeldsregisteret, bør sanksjoneres.

Den enkleste formen for sanksjon – og som korresponderer med dagens lovspråk – er å påføre kredittyttere som unnlater å benytte gjeldsregisteret lemping i kravet mot forbruker når det oppstår betalingsvansker. Dette er en reaktiv form for sanksjonering.

En mer umiddelbar form for sanksjonering er å frata kredittyttere retten til å foreta beslag i lønn (utleggsbegjæring) hos skyldner, når lånegiveren har unnlatt å bruke gjeldsregisteret til kredittvurdering.

Videre bør kredittyttere miste muligheten for videresalg av den konkrete fordringen de har overfor skyldner, når de har unnlatt å bruke gjeldsregisteret til kredittvurdering.

Det bør også vurderes å begrense tilgangen til namsmannssystemet for det konkrete krav, når kredittyttere har unnlatt å bruke gjeldsregisteret til kredittvurderingen.

Fordelen med de tre sistnevnte sanksjonsformene er at risikoen som skyldes dårlig kredittvurdering, forblir hos han som forårsaker den, dvs. den uansvarlige kredittytteren. Det er en fordel at de tre sistnevnte sanksjonsformene ikke krever skjønnsvurderinger av nemnd eller domsstoler, med de prosesskostnadene de medfører.

Kredittyttere som benytter gjeldsregisteret og som dermed opptre ansvarlig, beholder sine opparbeidede rettigheter. Gjeldsregisteret vil da honorere ansvarlige kredittyttere og derigjennom bidra til et bærekraftig kredittmarked.

3. De konkrete spørsmålene som fremsettes i høringsbrevet

I det følgende behandles de konkrete spørsmålene som fremsettes i høringsbrevet.

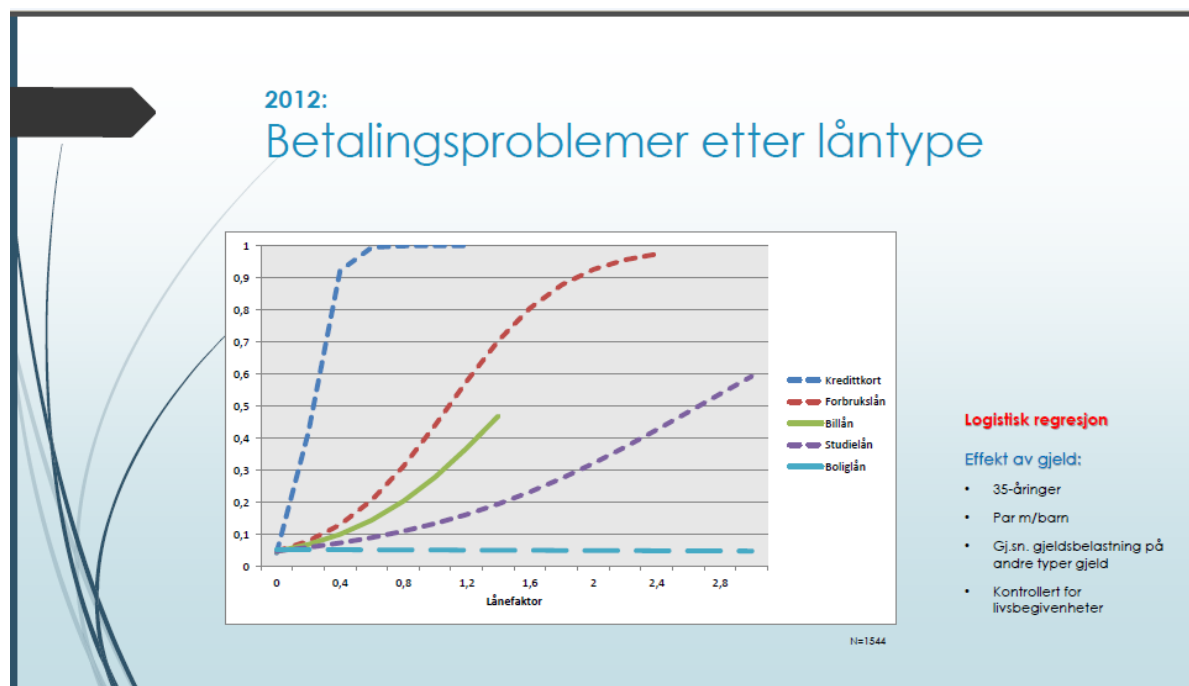
3.1. Vanskelig å se hvorfor pantesikret gjeld ikke skal inngå i registeret

For Forbrukerrådet fremstår det som paradoksalt at den gjelden som er enklest å dokumentere, ikke inngår i gjeldsregisteret. Pantesikret gjeld er registrert og er allerede del av obligatorisk løpende rapportering fra kreditinstitusjonene.

Et mer komplett gjeldsbilde vil styrke muligheten for bedre kredittvurdering. Risikoen forbundet med usikret gjeld i kombinasjon med pantesikret gjeld, henger sammen. SIFO presenterte på BLDs konferanse "Kjøp nå – betal senere" i vinter en sannsynlig utviklingen for betalingsproblemer gitt ulike typer lån.



Her ble det med figuren vist under, beskrevet hvordan en husholdning med et normalt boliglån og som på toppen av det får for eksempel kredittkortgjeld, får en hurtig voksende sannsynlighet for betalingsproblemer. Dersom kredittkortgjelden skulle vokse til for eksempel 40% av lønnsinntekt (lånefaktor) er sannsynligheten for betalingsvansker nær 100%.



I den grad beregninger som vises her faktisk inntreffer, vil det kunne være relevant å gjøre vurderinger på hvor stor lånefaktor vi som samfunn kan tillate når det gjelder kredittkortgjeld og forbrukslån. Innenfor en målsetning av bærekraftig gjeldsutvikling, kunne det diskuteres typetilfeller eller helt eksakte grenser for når kreditt ikke kan innvilges, målt opp mot totalt inntekt og gjeld. Det ville i så fall vært en ny diskusjon, ikke ulik diskusjonen om grenser for belåningsgrad i boliglånsmarkedet.

Uansett viser behandlingen av SIFO-dataene at risikoen fra en type lån ikke er uavhengig av annet låneopptak. Det bør derfor være en ambisjon å ha flere typer lån i et fremtidig gjeldsregister enn bare kreditt, som ikke er sikret ved registrert panterett.

Forbrukerrådet har ikke et bestemt syn på nedre grense for når gjelds skal registreres.

3.2. Både innvilget kredittramme og saldo bør registreres.

Forbrukerrådet er av den oppfatning at både innvilget kredittramme og saldo bør rapporteres. De representerer hver for seg ulik risiko. Kredittyter må også å forholde seg til begge størrelsene når de gjør kredittvurderingen.

Samtidig må det holdes fast på at en forbruker som har fått innvilget en vid kredittramme fra f.eks. flere leverandører, ikke automatisk skal ekskluderes i kredittvurderingen. Det kan være flere grunner til at enkelte har innvilget vide rammer, som f.eks. et kredittkort via arbeidstaker, som egentlig ikke er i bruk. Kredittyter må ved tvil, ta en dialog med lånesøkeren om forholdene knyttet til vide kredittrammer.



Forbrukerrådet har vansker med å se nytten av å maskere hvem som er kredittyter, men antar at det kan ligge noen konkurransemessige motiver bak det. I den grad et gjeldsregister skal gjøre det lettere for forbrukere å få oversikt over egen gjeld, vil det være hensiktsmessig for forbrukeren å fremskaffe kredittyters navn. Det bør derfor åpnes for at forbruker selv velger om kredittyter skal navngis eller maskeres.

3.3. Rapporteringsplikt fremstår som naturlig

Vi viser til kapittel 2 hvor vi har gitt vår syn om bruksplikt (plikt til uthenting av data fra registeret). Departementet antar at det vil være stor interesse for å benytte registeret, men vi har påvist tilfeller hvor det motsatte kan inntreffe.

Ettersom vi er av den oppfatning at kredittytere skal plikte å bruke registeret, er det imperativt at det også er plikt til å innrapportere. Direkte regulering gjennom lov / forskrift vil måtte sikre dette.

3.4. Daglig oppdatering av gjeldsregisteret

Forbrukerrådet deler departementets syn på at registrering må skje så raskt som mulig. Et system hvor saldo bare oppdateres månedlig, kan ikke regnes som tilfredsstillende. For Forbrukerrådet virker det lite sannsynlig at det finnes kredittytere som ikke har teknologi for å oppdatere registeret daglig. Det overrasker Forbrukerrådet at det skal være problematisk for seriøse kredittytere å oppdatere et eventuelt gjeldsregister. De aktørene som Forbrukerrådet har vært i dialog med, oppgir at det ikke vil være noe problem med hyppig oppdatering av et eventuelt gjeldsregister.

Skulle det - på tross av vår forestilling - være et utbredt problem blant kredittytere, er innføringen av et gjeldsregister en god anledning for å motivere samtlige kredittinstitusjoner til å utbedre driftssystemene til noe mer tidsriktig.

Det bør være i samfunnets interesse å motivere de aktuelle kredittyterne til å etablere velfungerende system, der hyppig rapportering inngår som en del av daglig drift. Det fremstår for Forbrukerrådet som en naturlig og kritisk funksjonalitet for kredittytere å kunne ha daglig kontroll på og rapportering av eget utlån. Det er derimot vanskelig å se virksomheter mangler slike funksjoner som bærekraftige, og det reiser spørsmål om evnen til å opptre som ansvarlige utlånere.

Vi oppfordrer derfor departementet til å se bort fra opplysningene fra bransjen om at det kan bli for krevende for enkelte kredittytere å oppdatere, og stille som krav at man må oppdatere daglig.

3.5. Personvern - Råderetten over tilgang til informasjon må ligge hos lånesøker

Forbrukerrådet registrerer at bekymring knyttet til personvern var en sentral årsak til at så mange av høringsinstansene ved forrige høring stilte seg negative til forslaget om etablering av register for gjeld. De forslag til personvern som fremsettes i denne runden, synes heller ikke å ivareta personvernet i tilstrekkelig grad.



Forbrukerrådet tror personvernet ivaretas godt nok først når det er lånesøkerne selv som har råderetten over tilgangen til informasjonen i registeret.

Rent teknisk ser Forbrukerrådet for seg en opt-in løsning, hvor lånesøkere gir tilgang til kredittgjeld til å gjøre oppslag.

Dette representerer ett brudd med prinsippene for de etablerte kredittinformasjonsregisterne. Dissekjennetegnes ved at eierskapet til informasjonen ligger i kredittinformasjonsbyrået og et en forbruker må benytte kronglete og tidsuriktige prosedyrer for å begrense oppslag.

Dette forslaget er en videreføring av prinsippene som anvendes ved boliglånssøknader. Når forbrukere søker om boliglån, er det forbruker selv som skaffer til veie lønnslipper, likningsinformasjon o.s.v.

Forbrukere bør kunne åpne tilgangen til informasjonen i gjeldsregisteret ved bruk av personlig og elektronisk legitimasjon for sikker identifisering og signering over internett. Slike verktøy for identifisering tilbys av flere aktører og i ulike varianter. De mest kjente aktørene er muligens Buypass, Commfides og BankID. Forbrukerrådet legger til grunn at DiFi nylig har gjort evalueringer av leverandører og løsninger som vil kunne komplettere markedet for sikker og tidsriktig identifisering.

Forbrukerrådet advarer mot ulike former for general aksess.

Konkret betyr dette at når en lånesøker har gitt en kredittgjeld tilgang til informasjon om seg selv, bør kredittgjelden ha en tidsbegrenset anledning til å foreta oppslag i gjeldsregisteret. Tidsvinduet som tildeles kredittgjelden bør være av rimelig lengde, men ikke ubegrenset i tid.

Selskap som inngår i et konsern eller annen naturlig gruppering, skal heller ikke ha mulighet til å dele informasjon fra registeret med andre selskap i konsernet / gruppen.

Videre må det bli forbudt at informasjonen som hentes ut av kredittgjeldene lagres i parallelle bedriftsinterne registre for seinere bruk av selskapet. Dette både for å sikre at forbrukeren har det fulle eierskapet til data om seg selv og for å være trygg på at kredittvurderingene foretas på oppdatert informasjon.

4. Konklusjon

Forbrukerrådet ser det som mest hensiktsmessig å etablere et offentlig driftet gjeldsregister. I så måte korresponderer Forbrukerrådets syn med flere bransjeaktørs syn på saken. Alternativet med et privat driftet gjeldsregister innebærer for mange grader av frivillighet.

Fra rapporten fra den interdepartementale arbeidsgruppens registrerer vi at det ikke har vært avholdt møter eller diskusjoner med sluttbrukergrupper, mens det har vært bred interaksjon med finansnæringens representanter. I dette ligger det en risiko for at myndighetene ikke oppnår et resultat som ivaretar sluttbrukerinteressene. I det videre



arbeidet må regjeringen på en god måte sikre en balanse mellom forbrukerinteressene og kredittyternes interesser.

Vennlig hilsen
FORBRUKERRÅDET

Audun Skeidsvoll
Forbrukerpolitisk Direktør

Jorge B. Jensen
Fagdirektør Finans

Anne Nesheim Egeberg
Seniorpolitisk Rådgiver

Dette dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke signatur.