

Høringsnotat

Lov om registrering av enkeltpersoners gjeld (gjeldsregisterloven)

Innhold

1 Høringsnotatets hovedinnhold.....	5
2 Bakgrunnen for lovforslaget.....	6
2.1 Innledning, oversikt	6
2.2 Anmodning fra Stortinget	7
2.3 Utredninger og etterfølgende vurderinger.....	7
2.3.1 Utredning om gjeldsregister i Norge	7
2.3.2 Rapport om alternative modeller for gjeldsregistrering	9
2.3.3 Departementets etterfølgende vurderinger - lov om gjeldsregistrering.....	11
3 Husholdningenes gjeld, behovet for gjeldsregister	12
3.1 Innledning, oversikt	12
3.2 Gjeld og gjeldsbelastning.....	12
3.3 Negative betalingsanmerkninger.....	16
3.4 Gjeldsordningssaker.....	17
3.5 Inkassosaker	18
3.6 Utleddsforretninger	19
3.7 Nærmere om forbrukskreditt som årsak til gjeldsproblemer	19
4 Gjeldsregistrering og gjeldsregistre i andre land.....	20
4.1 Innledning	20
4.2 Sverige	21
4.3 Danmark.....	22
4.4 Finland	22
4.5 Island.....	23
4.6 Belgia	23
5 Kredittvurdering – rettsgrunnlag og praksis.....	23
5.1 Kredittvurderingsplikt.....	23
5.2 Frarådningsplikt	24
5.3 Avslagsplikt	24
5.4 Kredittopplysningsvirksomhet.....	25
5.5 Kredittvurderingspraksis, ordinær og forenklet kredittvurdering.....	26
5.6 Praksis og erfaringer med gjeldsopplysninger i andre land	28
6 Departementets vurdering	30
6.1 Gjeldende kredittvurderingspraksis	30
6.2 Betydningen av gjeldsopplysninger i kredittvurdering.....	31
7 Ny lov om gjeldsregistrering	32

7.1 Innledning, oversikt	32
7.2 Om hvilke forbrukskreditter som skal registreres	33
7.3 Konesjonsordningen	33
7.3.1 Grunnleggende konsesjonsvilkår	33
7.3.2 Krav til organisasjonsform	34
7.3.3 Egnethetskrav til styre og ledelse	34
7.3.4 Virksomhetsbegrensning	35
7.3.5 Søknad og søknadsbehandling	35
7.4 Rapporteringsplikt	36
7.5 Registreringsplikt	38
7.6 Tilgang til informasjon fra gjeldsregisteret	38
7.7 Vederlag for utleverte opplysninger	39
7.8 Innsyn	40
7.9 Retting og sletting av mangelfulle/unødvendige opplysninger	40
7.10 Klage	41
7.11 Erstatning	41
7.12 Tilsyn, taushetsplikt og straff	41
7.12.1 Tilsyn, plikter overfor tilsynsmyndigheten	41
7.12.2 Taushetsplikt	41
7.12.3 Straff	42
7.13 Forholdet til EØS-retten	42
7.13.1 Innledning	42
7.13.2 Hvilke deler av EØS-retten kommer til anvendelse?	42
7.13.3 Etableringsretten	43
7.13.4 Fri bevegelighet av tjenester	45
8 Personvernmessige konsekvenser av forslaget	45
8.1 Generelle bemerkninger	45
8.2 Om tiltaket har <i>vesentlige</i> personvernkonsekvenser	47
8.3 Tiltakets proporsjonalitet	47
8.3.1 Proporsjonalitetsprinsippet	47
8.3.2 Risiko for misbruk, spredning og taushetsbrudd	48
8.3.3 Tiltakets formålmessighet	49
8.4 Endring i forhold til gjeldende situasjon	50
8.5 Om samtykke som behandlingsgrunnlag	50
8.6 Om de samfunnsinteresser tiltaket skal verne og ivareta	51

8.7 Opplysningenes karakter	51
8.8 Datakvalitet	52
8.9 Omfanget av registreringen	52
8.10 Hensynet til fullstendighet	52
8.11 Innsyn og gjenpart	53
8.12 Sletting av opplysninger	53
8.13 Virkemidler som kan begrense personvernmessige inngrep	53
8.14 Positive virkninger for den registrerte	53
8.15 Om andre tiltak som kan realisere samme formål	54
9 Utredning av alternative løsninger	54
9.1 Innledning, oversikt	54
9.2 Alternative modeller for gjeldsregistrering	54
9.3 Alternativer til gjeldsregistrering	55
9.3.1 Krav om fremleggelse av selvangivelse ved søknad om kreditt	55
9.3.2 Begrensninger i markedsføringen av forbrukskreditter	56
9.3.3 Strengere krav til kredittvurdering	56
9.3.4 Maksimalrente for forbrukskreditt	57
9.3.5 Sanksjonering av plikten til å kredittvurdere og avslå lånesøknader	59
10 Økonomiske og administrative konsekvenser	60
10.1 Konsekvenser for næringslivet	60
10.2 Konsekvenser for private	61
10.3 Konsekvenser for det offentlige og samfunnet for øvrig	61
12 Merknader til de enkelte paragrafer	62
Lovutkast	68

1 Høringsnotatets hovedinnhold

Barne- og likestillingsdepartementet legger med dette frem forslag til lov om registrering av enkeltpersoners gjeld (gjeldsregisterloven). Formålet med loven er å legge til rette for mer presise kredittvurderinger, for å bidra til at færre husholdninger havner i gjeldsproblemer. Forslaget åpner for at det etter særskilt tillatelse kan etableres egne foretak (gjeldsregistre), som skal motta, registrere og utlevere gjeldsopplysninger til bruk ved kredittvurdering. Opplysningene som skal registreres er usikrede kreditter (typisk kredittkortgjeld og forbrukslån). Det foreslås at finansforetakene skal være pliktige til å gi fra seg slik informasjon til et gjeldsregister. Kundeopplysninger av denne art er underlagt taushetsplikt etter finansforetaksloven. Det foreslås derfor også nødvendige lovendringer slik at opplysningene kan utleveres uhindret av taushetsplikt. Etter gjeldende rett kan ikke gjeldsopplysninger brukes i kredittopplysningsvirksomhet. Det vil derfor bli foreslått forskriftsendringer som åpner adgang for kredittopplysningsforetak til å innhente gjeldsopplysninger fra gjeldsregisteret, samt å bruke disse ved utarbeidelse av kredittopplysninger (creditscore). Kredittopplysningsselskapene skal imidlertid ikke kunne utlevere gjeldsopplysninger direkte. Det er det bare gjeldsregister som kan gjøre.

Den nærmere bakgrunnen for forslaget omtales i *kapittel 2*. Her redegjøres for de to foregående høringssakene om gjeldsregistrering, fra henholdsvis 2008 og 2012. Kapittelet omtaler også historikken omkring spørsmålet om etablering av gjeldsregister i Norge. I *kapittel 3* omtales husholdningenes gjeld og forbrukskredittens betydning. Det vises her til diverse tallmateriale som beskriver befolkningens gjeld og gjeldsbelastning, samt årsaksforhold, forekomst og utvikling av gjeldsproblemer de senere år. I *kapittel 4* omtales ulike ordninger med gjeldsregistrering i øvrige nordiske land, samt enkelte EU-land. *Kapittel 5* gjennomgår kredittopplysningsforetakenes virksomhet, samt praksis ved kredittvurdering i forbindelse med ulike typer kredittsøknader. Kapittelet gir også en kort beskrivelse av gjeldende rett om finansforetakenes kredittvurderingsplikt, frarådningsplikt og avslagsplikt, samt enkelte erfaringer fra andre land. I *kapittel 6* følger departementets vurdering av gjeldende rett og praksis.

I *kapittel 7* omtales forslaget til ny lov om gjeldsregistrering, og i *kapittel 8* analyseres de personvernmessige konsekvensene av den foreslåtte ordningen. Det konkluderes med at denne ikke medfører slike inngrep i personvernet at det fremstår som uforholdsmessig sett opp mot formålet som skal realiseres. Dette har først og fremst sammenheng med at de opplysninger det er tale om å utlevere, ikke er av sensitiv art, samt at tiltaket skal bidra til å forebygge et vesentlig samfunnsproblem, samt at det er strengt begrenset hvem opplysningene kan utleveres til.

I *kapittel 9* gis en beskrivelse av de alternative tiltak som er vurdert. Det vises der til at det ikke finnes reelle alternativer som kan realisere tiltakets formål i snever forstand, altså å legge til rette for bedre kredittvurderinger ved å utvide informasjonsgrunnlaget. Verken konsekvent innhenting av selvangivelse eller strengere krav til kredittsøkers opplysningsplikt vil være effektive tiltak. Når det gjelder formålet i vid forstand, altså å forebygge gjeldsproblemer, konkluderes det med at det finnes en rekke andre virkemidler som kan trekke i samme retning, men at ingen vil være fullgode erstatninger for gjeldsregistrering med oppdaterte tall. Det vises bl.a. til at strengere regler for kredittvurdering ikke vil hindre innvilgelse av ny kreditt til

forgjeldede personer så lenge gjelden er ukjent for kredittyster. De nevnte virkemidlene kan imidlertid være hensiktsmessige som et supplement til registrering av gjeld.

Kapittel 10 omtaler de økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget, mens *kapittel 11* inneholder lovutkastet med merknader.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

2.1 Innledning, oversikt

Norske husholdninger har høy gjeld i forhold til inntekt, og gjeldsveksten har over flere år vært høyere enn inntektsveksten. Husholdningenes samlede gjeld er mer enn dobbelt så stor som disponibel inntekt, og er historisk sett på et rekordhøyt nivå. Forbrukslån uten sikkerhet utgjør en forholdsvis liten andel av husholdningenes samlede gjeld, men veksten i slike lån har vært høyere enn den generelle kredittveksten til personkunder de siste årene. Rentenivået på forbrukslån er gjennomgående høyt, og opptak av forbrukslån kan påføre enkelthusholdninger store økonomiske belastninger.

En viktig årsak til at forbruksgjelden kan bli for høy for enkelte, er at kredittyster ikke har mulighet til å skaffe seg en ajourført oversikt over søkerens samlede gjeldsbyrde ved vurdering av en kredittsøknad. Gjeldende rett gir verken adgang til å innhente eller verifisere opplysninger om gjeld på søknadstidspunktet annet enn fra kunden selv. I tilfeller hvor kredittvurderingen kun baseres på automatisk søk i tilgjengelige registre (kredittopplysning), eller søkeren ikke gir fullstendig informasjon om sine gjeldsforhold, kan kreditt derfor bli innvilget til søkere som har mye gjeld fra før. Den samlede gjeldsbelastningen for den enkelte kan på denne måten bli svært høy. Erfaringer med gjeldsordningsloven viser at enkelte kan oppta flere hundre tusen kroner i forbrukskreditter i løpet av kort tid.¹ Tiltaket som nå foreslås, kan bidra til å forhindre slike problemer.

Hovedinnvendingene mot en ordning med gjeldsregistrering er bl.a. at gjeldsproblemene ikke er omfattende nok og at tiltaket er for inngripende personvernmessig. Departementets hovedsyn er her at en tilstrekkelig del av befolkningen er berørt til at tiltaket kan forsvares, samt at de personvernmessige konsekvensene er moderate. Gjeldsproblemene er store for dem det gjelder, og det er viktig både å hindre at problemene øker, og å redusere dem. Opplysningene som skal registreres er ikke av sensitiv art, og de er godt sikret. Omfanget av gjeldsproblemene og årsaksforholdene er nærmere beskrevet i kapittel 3, forholdet til personvernet i kapittel 8.

Departementet har også vurdert andre tiltak som kan motvirke gjeldsproblemer i private hushold knyttet til forbrukskreditter. Det har eksempelvis blitt hevdet at problemet kan løses ved at det systematisk innhentes selvangivelse når kredittsøknader skal vurderes. Et annet forhold som har blitt påpekt, er at kredittopplysning og registrering av betalingsanmerkninger ved mislighold gir finansforetakene tilstrekkelig informasjon om kredittsøkernes gjeldsforhold. Andre forslag som har vært fremmet, er krav om strengere og mer presise kredittvurderinger,

¹ Se fra nyere praksis f.eks. Oslo Byfogdembetes avgjørelse 16-075782, hvor forbruksgjelden var i overkant av kr 3 mill.

samt begrensninger i adgangen til å markedsføre forbrukskreditter. Disse og enkelte andre spørsmål i tilknytning til alternative tiltak er nærmere drøftet i kapittel 9.

Spørsmålet om det bør etableres en form for gjeldsregistrering har vært utredet to ganger tidligere. En utredning fra Handelshøyskolen BI fra 2007/2008 konkluderte med at et gjeldsregister over myndige privatpersoners *totale lånesaldi* trolig ikke ville være et hensiktsmessig virkemiddel mot gjeldsproblemer blant private, jf. nærmere punkt 2.3.1 nedenfor. I 2011 ble det nedsatt en interdepartemental arbeidsgruppe for å se på spørsmålet. Denne gruppen kom til at registrering av gjeldsopplysninger mest sannsynlig ville kunne oppfylle formålet om bedre kredittvurderinger og bidra til å forebygge u håndterlige gjeldsspiraler blant private hushold. Arbeidsgruppen begrenset seg til å utrede registrering av usikrede forbrukskreditter. Rapporten omtales nærmere flere steder i høringsnotatet, se særlig punkt 2.3.2.

På bakgrunn av høringsnotatet fra 2011 utarbeidet den forrige regjeringen (Stoltenberg II) et forslag om å etablere et offentlig gjeldsregister som en del av Løsøreregisteret i Brønnøysundregistrene. Etter forslaget skulle finansforetakene ha plikt til å rapportere forbrukskreditter til Løsøreregisteret, se nærmere Prop. 195 L (2012-2013) punkt 6.2.3. Denne proposisjonen ble trukket tilbake av den nåværende regjeringen fordi det var ønskelig å se nærmere på innretningen av forslaget.

De fleste europeiske land, herunder de øvrige skandinaviske, samt mange ikke-europeiske land, har systemer for registrering og deling av gjeldsopplysninger. Ut fra de undersøkelser departementet har foretatt, synes erfaringene fra andre land å være positive. Det er imidlertid knyttet metodiske vanskeligheter til å måle effekten isolert sett av gjeldsregistrering, og vurderingene er derfor usikre. Erfaringene fra andre land er omtalt nærmere i punkt 5.6.

2.2 Anmodning fra Stortinget

I Stortingets dokument nr. 8:95 (2005-2006) om tiltak for å bekjempe fattigdom og forebygge gjeldsproblemer, ble Regjeringen anmodet om å utrede spørsmålet om et gjeldsregister bør opprettes i Norge. I Innstilling S. nr. 120 (2006-2007) konkluderes det slik (pkt. 4 I):

Stortinget ber Regjeringen utrede om et register over privatpersoners lånesaldi ("gjeldsregister"), er et hensiktsmessig virkemiddel for å begrense gjeldsproblemene blant privatpersoner. Det skal særlig vurderes om et slikt register kan komme i konflikt med hensynet til personvern. Regjeringen bes komme tilbake til Stortinget i egnet form om saken.

2.3 Utredninger og etterfølgende vurderinger

2.3.1 Utredning om gjeldsregister i Norge

Våren 2007 engasjerte det daværende Barne- og familiedepartementet professor dr. juris, Tore Bråthen ved Handelshøyskolen BI, til å utrede spørsmålet om det bør etableres et gjeldsregister i Norge. Formålet med et slikt register skulle være å gi finansforetak et bedre grunnlag for kredittvurdering, og dermed unngå at kredittsøkere tar opp lån de ikke har evne til å betjene. I mandatet for utredningen fremgår det at "*med gjeldsregister forstås en landsdekkende fortegnelse over myndige privatpersoners lånesaldi slik de er til enhver tid.*"

"Utredning om gjeldsregister i Norge" ble avgitt til Barne- og likestillingsdepartementet 1. april 2008. Den konkluderte med at det er usikkert om etablering av et gjeldsregister samlet sett vil gi de sosialpolitiske gevinstene som er ønskelige. Det pekes imidlertid på at mangel på gjeldsopplysninger er problematisk ved kredittvurdering på grunn av at disse ikke er tilgjengelige i registre, og at kreditttyter ikke kan innhente eller kontrollere slike opplysninger. Et gjeldsregister kan derfor forenkle kredittforetakenes kredittvurdering, og slik forhindre at enkeltpersoner havner i en gjeldsspiral. Samtidig konkluderer utredningen med at dette bare vil gjelde en liten andel kredittsøkere.

Utredningen viser videre til at gjeldsregistrering kan skape interessekonflikter, spesielt i tilknytning til personvernspørsmål. Problemer kan oppstå i forbindelse med interessen for innsyn i opplysningene og den registrertes behov for diskresjon. Det fremheves som viktig at dersom et register opprettes, bør det sørges for en innretning av dette som ivaretar disse hensynene.

Utredningen fremhever videre at det samlede misligholdet er størst innen usikret forbrukskreditt og at det er skyldnere med denne type lån som oftest får alvorlige betalingsproblemer. Etter en gjennomgang av forholdene på dette området i Danmark, Sverige, Storbritannia, Tyskland, Belgia, Østerrike, Frankrike, Spania og Portugal konkluderer utredningen med at få eller ingen land med muligheter for registrering og utlevering av gjeldsopplysninger har innført så omfattende systemer som det som ble lagt til grunn i mandatet for utredningen. De fleste registrene som ble undersøkt hadde mye til felles med det norske systemet for kredittopplysning, men i tillegg hadde de altså tilgang til opplysninger om ulike typer gjeldsforpliktelser. I utredningen antas at det kan være grunn til å vurdere om lignende løsninger kan være egnet i Norge. Det pekes på at dette krever hjemmel i lov. I utredningen er det i liten grad vurdert hvordan registrering av gjeld eventuelt kan organiseres. Det beskrives ulike muligheter uten at det gjøres en nærmere vurdering av disse. Det fremholdes samtidig at kostnadene ved å etablere et gjeldsregister kan bli betydelige. Utredningen kan leses her:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---utredning-om-gjeldsregister-i-n/id511781/>

Utredningen var på høring i perioden 9. mai til 15. august 2008. Et stort antall høringsinstanser var da negative til etablering av gjeldsregister. Hovedinnvendingene var at virkningen var usikker og det ikke ville være samfunnsøkonomisk lønnsomt. Etableringen var antatt å ha store økonomiske omkostninger samtidig som tiltaket i beste fall ville forebygge gjeldsproblemer for et relativt lite antall personer. Det ble videre pekt på at gjeldsregister ikke ville være et proporsjonalt tiltak da formålet måtte kunne oppnås med mindre inngripende tiltak, som for eksempel innhenting av selvangivelse eller gjennom skjerpene krav til kredittvurdering. Fare for misbruk av opplysningene var også en gjennomgående innvending. Flere høringsinstanser påpekte også at et så omfattende register som ble omtalt i utredningen ikke ville være nødvendig, og viste til at det særlig er kredittkortgjeld og usikrede forbrukslån som skaper betalingsproblemer.

De gjennomgående argumenter for opprettelse av gjeldsregister var at det var behov for et slikt tiltak for å forebygge alvorlige gjeldsproblemer. Med opplysninger om gjeld blir det lettere for bankene å utøve frarådningsplikten. Det ble pekt på at opplysninger om gjeld fra andre kilder

ikke er pålitelige da de ikke er oppdaterte. Som eksempel ble det pekt på at ligningsdata kan være opptil 18 måneder gamle.

2.3.2 Rapport om alternative modeller for gjeldsregistrering

Regjeringen nedsatte 24. februar 2011 en interdepartemental arbeidsgruppe for å vurdere ulike modeller for registrering og utlevering av opplysninger om kredittkortgjeld og forbrukslån blant privatpersoner til bruk ved kredittvurdering. Økonomiske og administrative konsekvenser ved de ulike modellene skulle også vurderes. Bakgrunnen for at det ble igangsatt en ny utredning var at man ønsket å se på mulighetene for å opprette et enklere register enn det som ble utredet i 2007-2008. Dette enklere registeret skulle være rettet inn mot usikret forbrukskreditt, som både utreder og flere høringsinstanser pekte på som en hovedårsak bak alvorlige gjeldsproblemer blant privatpersoner.

Arbeidsgruppen var sammensatt av representanter fra Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet samt Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Arbeidsgruppen avga "Rapport om alternative modeller for registrering av usikret forbrukskreditt til bruk ved kredittvurdering" til barne-, likestillings- og inkluderingsministeren den 27. april 2012.

I rapporten redegjøres det for behovet for og formålet med registrering av usikret kreditt, antatt effekt av tiltaket, ulike modeller for registrering, hensynet til personvern og flere konkrete forhold knyttet til rapportering og registrering. Hele rapporten kan leses her:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rapport-om-alternative-modeller-for-regi/id710281/>

Hovedkonklusjonene er oppsummert i rapportens kapittel 2:

«Med usikret forbrukskreditt menes i rapporten kredittkort og usikret forbrukslån. Som usikret forbrukslån regnes også kjøpekreditt (avbetalingsavtaler). Med grunnlag i forskningsmateriale og statistikk fra blant annet SIFO, Finanstilsynet og Brønnøysundregistrene har arbeidsgruppen sett nærmere på omfanget av gjeldsproblemer. Hovedfunnene er at det har vært en betydelig økning i opptak av usikret forbrukskreditt i Norge de siste årene, at betalingsanmerkninger etter mislighold har økt og at tilbakevendende betalingsproblemer er økende. (Tilbakevendende betalingsproblemer innebærer at husholdninger ved enkelte eller gjentatt anledninger opplever å ikke ha penger til å betale regninger eller lån ved absolutt siste forfall, jf. SIFO prosjektnotat 12/2011; "Om husholdningenes økonomiske situasjon.") Antallet gjeldsordningssaker er på det høyeste nivået noen gang. Det samme gjelder inkassosaker. Den betydelige akkumuleringen av gjeld som de fleste gjeldsordningsskyldnere har, kan etter arbeidsgruppens oppfatning tyde på at registrering av gjeld kan bidra til å redusere omfanget av alvorlige gjeldsproblemer for enkelte.

Arbeidsgruppen har vurdert hvilken effekt tilgangen på gjeldsopplysninger kan antas å ha på kredittvurderingen (kapittel 4). Arbeidsgruppen har blant annet sett på erfaringene med registrering av gjeld i Sverige og Belgia. Erfaringer derfra tyder på at tilgangen til gjeldsopplysninger har dempet omfanget av gjeldsproblemer.

Arbeidsgruppen har sett på ulike modeller for registrering av usikret forbrukskreditt (kapittel 5). Mandatet legger opp til en vurdering av både private og offentlige løsninger. Arbeidsgruppen har særlig sett på mulighetene for å registrere gjeldsopplysninger i kredittopplysningsvirksomhet og på å utvide systemet for registrering av visse utleggstrekk i Løsøreregisteret. Arbeidsgruppen mener begge disse modellene lar seg gjennomføre, men

gruppen er delt i synet på hvilken modell som vil være den beste. Enkelte andre løsninger omtales også.

Et sentralt spørsmål er hvordan gjeldsregistrering kan innrettes slik at hensynet til personvern ivaretas på en tilfredsstillende måte (kapittel 6). Gjennom modellene som arbeidsgruppen har vurdert, er det lagt til rette for registrering av gjeld innenfor rammene av personvernregelverket, jf. punkt 6.1. Kapittel 6 drøfter også hvilke opplysninger som bør registreres. For å få et mest mulig korrekt bilde av kredittsøkers gjeldssituasjon anser arbeidsgruppen det som hensiktsmessig at både rammen for kreditten og saldo registreres. Det er ikke tatt nærmere stilling til hvor ofte opplysningene om saldo bør oppdateres, jf. punkt 6.3. Videre er det et spørsmål hvordan gjeldsopplysningene skal rapporteres inn ved registreringen, jf. punkt 6.4. Arbeidsgruppen skisserer ulike alternativer, herunder en avtalebasert løsning hvor foretakene som rapporterer inn opplysninger får tilgang til registrerte opplysninger, slik som etter den svenske modellen for registrering av gjeldsopplysninger til bruk i kredittopplysningsvirksomhet. Ved en offentlig modell for registrering av gjeld kan rapporteringsplikt for finansforetakene være aktuelt, men dette må eventuelt utredes nærmere, herunder spørsmål om kontroll, håndheving og eventuelle sanksjoner. Hvem som skal gis tilgang til de registrerte gjeldsopplysningene diskuteres i punkt 6.5. I dag gis tilgang til kredittopplysninger når bestilleren har saklig behov for opplysningen. Spørsmålet er om personvern hensyn tilsier at vilkårene for tilgang til gjeldsopplysninger bør være begrenset, slik at saklig behov for disse opplysningene anses å foreligge bare i forbindelse med konkrete låneforespørsler.

Økonomiske og administrative konsekvenser behandles i kapittel 7. Kostnadene ved å åpne for registrering av gjeld vil avhenge av hvilken modell man velger. En modell som bygger på at kredittopplysningsbyråene gis hjemmel til å registrere gjeldsopplysninger vil ikke ha økonomiske eller administrative konsekvenser for det offentlige, utover at Datatilsynet vil få en noe utvidet kontrolloppgave. For finansnæringen vises det til at finansforetakene allerede har en infrastruktur for rapportering av opplysninger, slik at de økonomiske konsekvensene antas å bli moderate. En offentlig modell med registrering i Løsøreregisteret medfører etableringskostnader for det offentlige, samt utgifter knyttet til tilsyn og kontroll ved en eventuell rapporteringsplikt for finansforetakene. Driftsutgifter antas å kunne dekkes inn gjennom brukerbetaling, på samme måte som for utleggsdatabasen.

Det forventes positive samfunnsmessige resultater av gjeldsregistrering, særlig for husholdninger som kan forhindres fra å havne i gjeldsproblemer. For finansforetakene vil en bedre kredittopplysning kunne redusere økonomiske tap, mens for det offentlige kan kostnadene ved oppfølging av gjeldsrammede reduseres."

Rapporten var på høring i perioden 12. desember 2012 til 12. februar 2013. Det ble også utarbeidet et høringsnotat hvor arbeidsgruppens forslag til innretning av en registerløsning ble gjengitt og til dels utdypet med departementets merknader og spørsmål til høringsinstansene. Høringsnotatet kan leses her:

https://www.regjeringen.no/contentassets/ef978b3f1cfe497b9b8ab992d9284e20/horingsnotat_gjeldsregister.pdf

I rapporten ble "usikret forbrukskreditt" benyttet som betegnelse på de kredittformer som skulle inngå i registerløsningen. I høringsnotatet ble det i stedet valgt å bruke betegnelsen "enkeltpersoners kreditt som ikke er sikret ved registrert panterett", da dette vil være mer presist og ikke utelukke noen kreditter som er sikret på annen måte enn ved registrert panterett, for eksempel kausjon. Departementet mente også at det kunne fremstå som uklart hva som reelt sett er å regne som "forbrukskreditt".

Høringsnotatet omhandlet også forhold som det i rapporten ikke var tatt endelig stilling til. Dette gjaldt henholdsvis spørsmålene om innføring av en rapporteringsplikt for finansforetakene, oppdateringsfrekvens for opplysningene inn til registerløsningen og hvem som skal gis tilgang til opplysningene. Videre ble det i høringen foreslått innføring av regler for sletting av gjeldsopplysningene, slik at kun de siste og mest oppdaterte opplysningene skal ligge i registerløsningen. Dette var ikke behandlet i rapporten.

Arbeidsgruppen skisserte to ulike modeller, en privat og en offentlig, for organisering av en registerløsning, som begge ble antatt å kunne fungere godt. Arbeidsgruppen var delt i synet på hvilken løsning som burde anbefales, og begge modeller ble derfor sendt på høring. Ved den private modellen ble det lagt opp til lovmessige tilpasninger slik at gjeldsopplysninger kunne inngå i kredittopplysningsvirksomhet. Bransjen skulle selv administrere rapportering, registrering og utlevering av gjeldsopplysninger. Utvikling og drift av en slik løsning måtte finansieres av bransjen. En offentlig løsning ble foreslått lagt til Løsøreregisteret, gjennom å bygge på systemet for registrering av utleggstrekk. Utviklingen av en slik løsning ble foreslått finansiert av det offentlige, mens driften kunne finansieres gjennom brukerbetaling.

Forslag til lov- og forskriftsendringer for begge modeller ble utarbeidet og innlemmet i høringsnotatet. Lovforslagene omhandlet endringer i tinglysingsloven, sparebankloven, forretningsbankloven og lov om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner. Det ble i tillegg foreslått endringer i personopplysningsforskriften, samt en ny forskrift om rapporteringsplikt for finansforetak hjemlet i de tre nevnte dagjeldende banklovene. I høringsnotatet ble det lagt opp til rapporteringsplikt ved en offentlig løsning, mens departementet for den private modellen ikke gikk inn for å etablere rapporteringsplikt i lov eller forskrift.

Et stort flertall av høringsinstansene var positive til å innføre en ordning for gjeldsregistrering til bruk ved kredittvurdering, og mente at dette ville være et egnet tiltak for å forebygge alvorlige gjeldsproblemer. Til forskjell fra høringen i 2008 var det forholdsvis lite merknader knyttet til personvernmessige sider ved tiltaket. Flere instanser pekte imidlertid på at det er viktig at det legges opp til gode og sikre systemer for å verne om opplysningene.

Mange av høringsinstansene mente at effekten av tiltaket ville bli sterkere ved å utvide registreringen til flere typer kreditt, og særlig pekes det på at Lånekassen og skattegjeld bør innlemmes. Flere tar også opp at det er viktig at utenlandske kredittyttere som tilbyr kreditt på det norske markedet underlegges rapporteringsplikt. Det vises for øvrig til kapittel 6 i høringsnotatet her for nærmere omtale av høringsuttalelsene knyttet til de enkelte problemstillinger som drøftes.

2.3.3 Departementets etterfølgende vurderinger - lov om gjeldsregistrering

Siden gjeldsregister ble utredet første gang i 2007/2008 og deretter i 2012/2013, har både gjeldsveksten og gjeldsproblemene økt i omfang. I 2015 fremla regjeringen "Strategi for boligmarkedet", med en rekke tiltak med sikte på å bremse denne utviklingen. Et av tiltakene var etablering av en ordning med gjeldsregister etter privat modell. Ordningen som foreslås her i dette høringsnotatet skiller seg fra den private modellen som var på høring i 2012-2013, da denne bygget på registrering av gjeld som ledd i kredittopplysningsvirksomhet. Departementet har kommet til at det bør utformes en egen lov om gjeldsregistrering, delvis etter mønster av lov om registrering av finansielle instrumenter (verdipapirregisterloven). Endringene er så vidt

omfattende at det er nødvendig med en ny høring. Innholdet i den nye loven som foreslås er beskrevet i kapittel 7.

3 Husholdningenes gjeld, behovet for gjeldsregister

3.1 Innledning, oversikt

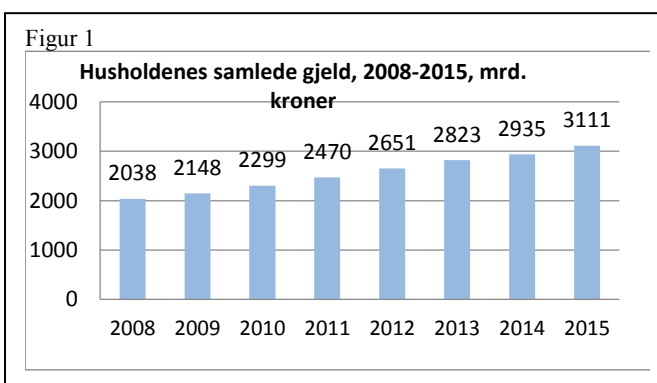
Norske husholdninger har høy gjeld i forhold til sin inntekt, og gjeldsveksten har over flere år vært høyere enn inntektsveksten. Husholdningenes samlede gjeld er mer enn dobbelt så stor som disponibel inntekt, og er historisk sett på et rekordhøyt nivå. Forbrukslån uten sikkerhet utgjør en forholdsmessig liten andel av husholdningenes samlede gjeld, om lag 3 pst. ved utgangen av 2015. Veksten i slike lån har imidlertid vært høyere enn den generelle kredittveksten til personkunder de siste årene, og rentenivået er gjennomgående høyt. Opptak av forbrukslån kan påføre enkelthusholdninger store økonomiske belastninger. Det er viktig at dette problemet nå adresseres på en målrettet måte. For enkeltpersoner og familier som rammes, er konsekvensene bl.a. redusert livskvalitet, utrygghet og psykiske plager. For noen fører problemene også til alvorlige konsekvenser som tapt arbeidsevne, sykdom og selvmord. Også barn rammes i mange tilfeller hardt.

Ved siden av de menneskelige belastningene, er også de samfunnsmessige kostnadene store. Det finnes ingen samlet oversikt over dette, men vi vet at bare gjeldsordningsinstituttet (gjeldsordningsloven) påfører det offentlige, ved administrering, kostnader på over 100 millioner kroner pr. år. Det er også betydelige kostnader knyttet til økonomisk rådgivning i kommunene, samt utbetaling av sosial stønad til gjeldstyngede familier. I tillegg kommer behandlingen av gjeldssaker i forliksråd, hos namsmyndigheter og i domstolene. Misligholdte låneavtaler påfører også finansforetakene store tap som må dekkes inn gjennom økte kredittkostnader for andre låntakere. De fleste av de nevnte problemområdene viser en økende tendens. Særlig gir økningen i opptak av forbrukskreditter og i misligholdte forpliktelser grunn til bekymring. Det er (2016) om lag 100 mrd. kroner utestående i slike lån og kreditter. I det følgende redegjøres nærmere for enkelte nøkkeltall samt noen utviklingstrekk på området.

3.2 Gjeld og gjeldsbelastning

Ved utgangen av 2015 utgjorde den samlede gjelden i husholdningene 3 111 mrd. kroner, noe som var en oppgang fra 2 935 mrd. kroner ved utgangen av 2014, jf. figur 1. Veksten i husholdningenes gjeld har ligget nokså stabilt på om lag 6–7 pst. de senere årene.² Norske hushold har høy gjeld i forhold til disponibel inntekt (gjeldsbelastning). Vi er nå på et rekordhøyt nivå. Det lave

rentenivået bidrar til økt etterspørsel etter lån, og gjeldsveksten har over flere år vært høyere



² Se figur 3.3 i Norges Banks *Pengepolitisk rapport med vurdering av finansiell stabilitet* nr. 2/16.

enn inntektsveksten i norske husholdninger. Gjeldsbelastningen ligger ifølge Norges Bank nå på om lag 215 pst., et rekordhøyt nivå både historisk i Norge og sammenlignet med andre land. Norges Bank venter at husholdningenes gjeldsbelastning vil fortsette å øke de nærmeste årene, mye pga. lave renter og fortsatt sterk boligprisvekst.³

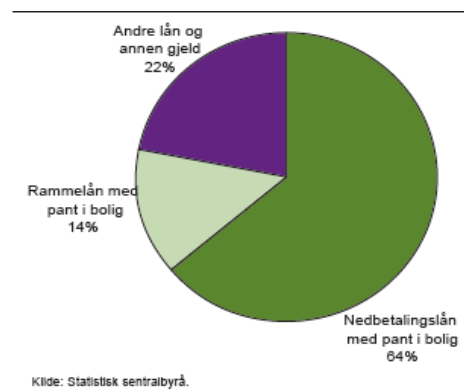
Den høye gjelden i norske husholdninger trekkes frem, både av nasjonale myndigheter som Finanstilsynet og Norges Bank, og av internasjonale organisasjoner som IMF og OECD, som en betydelig sårbarhet i det norske finanssystemet.⁴ Stor gjeld gjør husholdningene mer sårbare ved bl.a. fall i boligprisene, og øker dermed risikoen for at de senere må stramme inn på forbruket, med påfølgende smitte over til næringslivet (lavere etterspørsel). En gjeldsvekst som er mer på linje med inntektsveksten i husholdningene kan derfor bidra til en mer stabil utvikling i etterspørselen etter varer og tjenester. Med mål om en mer bærekraftig utvikling i boligpriser og husholdningenes gjeld fastsatte Finansdepartementet i juni 2015 forskrift om nye lån med pant i bolig.⁵

Husholdningenes gjeld består for det meste av lån med pant i bolig og annen eiendom. Lån med pant i bolig utgjorde ved utgangen av 2015 kr 2 436 mrd. kroner, eller ca. 78 pst. av samlet gjeld. Ca. 14 % av dette er såkalte rammelån, altså pantelån i bolig opptatt etter at boligen er grunnfinansiert, jf. figur 2. Posten "andre lån og annen gjeld" består bl.a. av studielån (omkring 5 pst., for 2015 ca 155 mrd. kroner) og en mindre andel forbrukslån, kjøpekreditter mv. uten sikkerhet (ca. 3 pst.). Bruken av rammelån er således omfattende, og for eksempel langt mer utbredt enn kredittkort og usikrede forbrukslån.

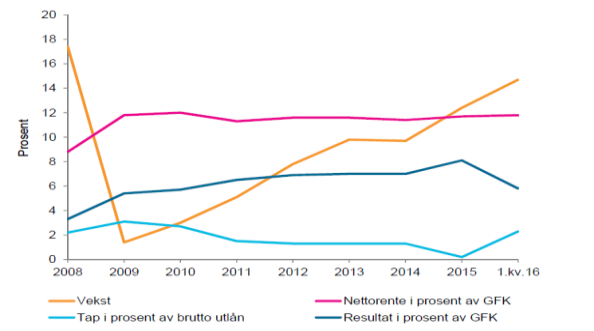
Rammelånene, eller "flexilån" som de også kalles, er vanligvis betryggende sikret i bolig. De kan også brukes til samme formål som usikrede forbrukskreditter. Rammelån innvilges på boliglånsbetingelser, og representerer derfor en billig finansieringsform for forbruk sammenliknet med kredittkort og usikrede forbrukslån.

Kostnadene ved å ha gjeld er i dag nokså moderate, ettersom rentenivået er lavt. Rentebelastningen, som er renteutgifter i prosent av disponibel inntekt, er i dag på omtrent

Figur 2



Figur 3



³ Se figur 3.5 i Norges Banks *Pengepolitisk rapport med vurdering av finansiell stabilitet* nr. 2/16.

⁴ Se f.eks. kapittel 2 i Meld. St. 29 (2015–2016) Finansmarkedsmeldingen 2015.

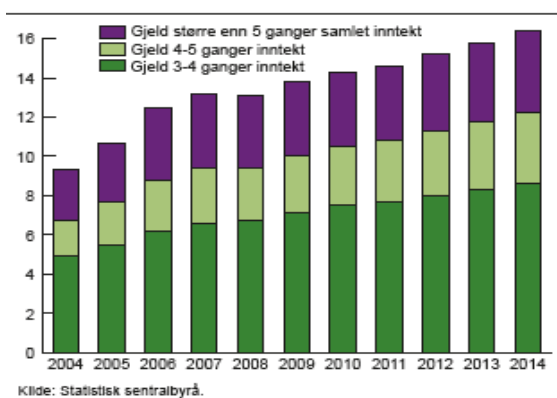
⁵ Se kapittel 5 i Meld. St. 29 (2015–2016) Finansmarkedsmeldingen 2015.

samme nivå som for 20 år siden, selv om gjeldsbelastningen nesten er doblet.⁶ Når rentenivået øker, blir gjelden tyngre å bære. Ettersom gjeldsbelastningen har økt mye de senere årene, er en større andel av husholdningenes inntekter bundet opp til å betjene gjelden. Dette vil kunne endres vesentlig ved en renteøkning.

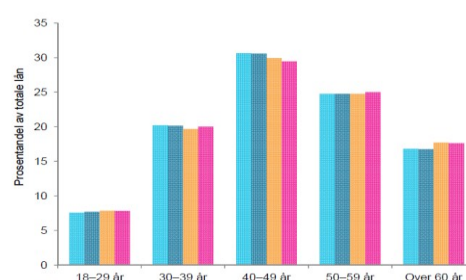
Gjelden er skjev fordelt husholdene imellom. Mens de fleste hushold har et rimelig forhold mellom gjeld og inntekter, er gjeldsraten mer bekymringsfull hos andre. Andel hushold hvor gjelden utgjorde mer enn tre ganger samlet inntekt har økt fra 9,3 pst. ved utgangen av 2004 til 15,8 pst. ved utgangen av 2013. Yngre er naturlig nok mest tynget av gjeld. I hushold hvor hovedinntektstakeren er under 45 år, er andelen som har tre ganger inntekten eller mer i gjeld på 24,6 pst. (2013). Det er også en betydelig andel låntakere som har gjeld på fire eller fem ganger inntekten, jf. figur 4 som viser at det er en økning i alle tre gjeldsnivåene. Gjennomsnittsbetraktninger og makrotall gir ikke nødvendigvis et dekkende bilde av hvor gjeldsutsatte norske hushold er. Hushold med høye inntekter tåler f.eks. høyere gjeldsbelastning enn de med lave inntekter.⁷

Om lag 3 pst. av den samlede gjelden utgjøres som nevnt innledningsvis av *forbrukskreditter*. Med dette menes i hovedsak såkalte blacolån (lån uten sikkerhet), kontokreditter og utestående på kredittkort. Det finnes også enkelte næringsdrivende som tilbyr ulike former for avbetalingsløsninger som vil falle i denne kategorien. Samlet utgjorde utestående på kredittkort og øvrige kreditter fra selskaper som var medlem av Finansieringsselskapenes forening i 2014 ca 130 mrd. kroner. Kredittkortgjelden beløp seg til noe over 38 mrd. kroner. Slik kreditt kjennetegnes av lett tilgjengelighet, høy effektiv rente og kort nedbetalingstid. I tillegg kommer et betydelig antall forbrukslån som er pantesikret i bil og andre motorkjøretøyer. Etter en markant nedgang i 2009, er veksten av forbrukskreditt igjen svært høy, jf. nærmere figur 3 foran og punkt 3.7 nedenfor.

Figur 4



Figur 5

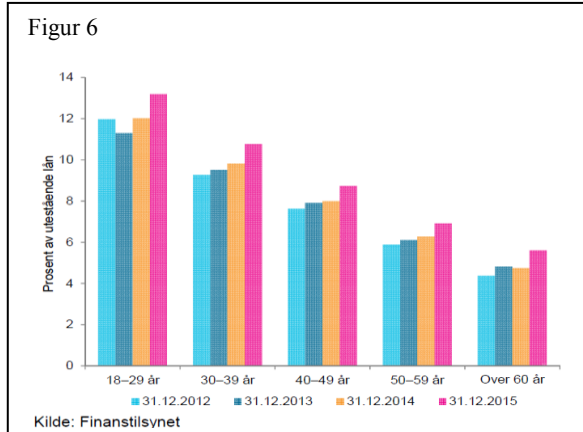


⁶ Se figur 3.5 i Norges Banks *Pengepolitisk rapport med vurdering av finansiell stabilitet* nr. 2/16.

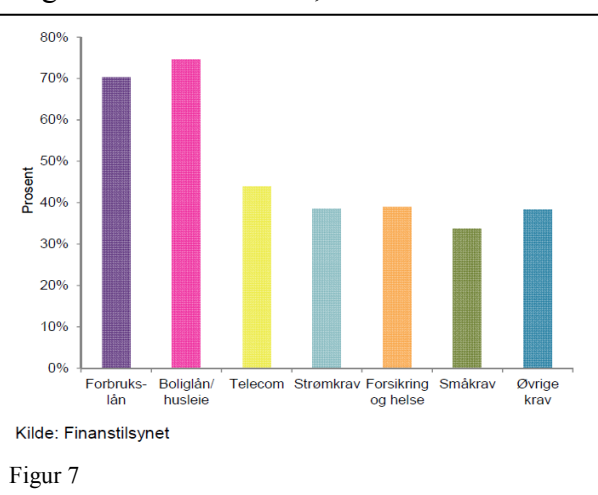
⁷ Norske hushold har dessuten gjennomsnittlig sett også en betydelig formue. Beregnet bruttoformue var i 2014 på kr 7 700 mrd., hvorav boligformue utgjorde kr 5 200 mrd. Formuen er imidlertid svært skjev fordelt, og skjevheten er økende. De 1 pst. rikeste husholdene eide i 2015 19 pst. av all formue, mens tallet for 2014 var 18,3. Det aller meste av formuen er knyttet til bolig (kilde: Nasjonalregnskapet 2015).

Det er personer i aldersgruppen 40 - 49 år som opptar mest forbrukslån. Slike lån gis i relativt liten utstrekning til låntakere under 30 år, jf. figur 5. Denne aldersgruppen utgjorde 8 pst. av utlånsandelen, et tall har vært relativt stabilt over tid. Den største gruppen, altså 40-49 år, har samtidig hatt en liten nedgang. Det er en markant økning over de siste fire årene for gruppen over 60 år.

Misligholdet av forbrukskreditter er høyere enn for andre typer kreditter og lån. Høyest er misligholdet blant de yngste skyldnerne, og det faller tydelig med økende alder. I 2015 økte imidlertid misligholdet for alle aldersgrupper (se figur 6), men Finanstilsynet opplyser at det er store forskjeller mellom de ulike foretakene. De som tar høyest risiko har naturlig nok også det høyeste misligholdet. Finanstilsynet gjennomførte i 2016 en undersøkelse omkring fordeling av inkassosaker på kravstyper og aldersklasser. Undersøkelsen viste at av inkassosaker under arbeid ved utgangen av 2015, var ca. 1 pst. knyttet til boliglån, mens 9 pst. gjaldt forbrukslån. Dette var en nedgang fra 11 pst. i 2014. Nedgangen gjaldt alle aldersgrupper bortsett fra den eldste. Antallet inkassosaker under arbeid ved utgangen av 2015 var ifølge statistikk fra Finanstilsynet på ca 4,5 mill. kroner, slik at det ved årsskiftet 2015/2016 dermed ble arbeidet med om lag 400 000 inkassosaker knyttet til forbrukslån. Utestående forbrukslån synes vanskeligere å få inndrevet enn andre inkassokrav. Det samme gjelder boliglån og krav på husleie, jf. hhv. lilla og rød søyle i figur 7 som viser fordelingen av saker som har stått til inkasso over tid.



I en spørreundersøkelse utført av Statens Institutt for Forbruksforskning for året 2012 (SIFO, Rapport 6/2013) opplyste 14 pst. av husholdene at de hadde forbrukskreditter. I overkant av halvparten hadde tatt opp kreditten utenfor egen bankforbindelse, altså i annen bank, finansieringsselskap, butikk, el.l. Over 50 pst. oppgav at de hadde blitt oppmerksomme på tilbudet ved nettreklame. Når det gjelder kredittkort, fremkommer det i rapporten at 79 pst. av befolkningen har et eller flere slike kort, samt at 84 pst. av disse hadde brukt kortet det siste året før de ble spurt. Dette er en doubling siden 2007, hvor 41 % opplyste å ha brukt kredittkort. Av de som hadde brukt kredittkort siste år opplyste 71 pst. at de hadde benyttet seg av kreditten, altså ved å ikke betale inn hele beløpet ved forfall, slik at det oppstod gjeld. Tilsvarende tall for 2009 var 76 pst. og for 2010 74 pst. Antallet som bruker kredittkort er økende, mens stadig flere betaler hele summen ved forfall. Av rapporten fremkommer det også at 18 pst. av befolkningen har

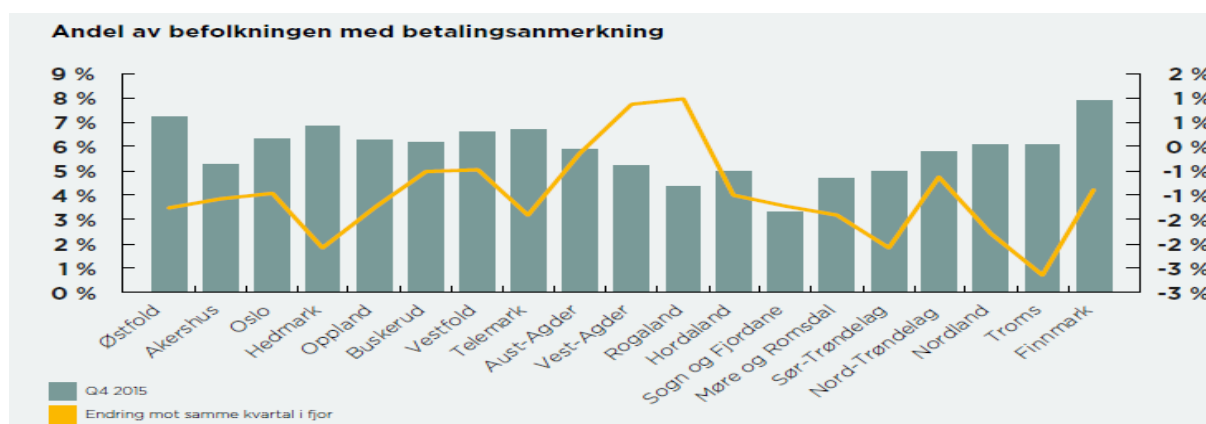


"kredittkortlån". Gjennomsnittlig utestående for kredittkort opplyses å være kr 37 444 og for forbrukslån kr 103 106 i 2012.

Finanstilsynet har i rundskriv 10/2016 fastsatt innskjerpede retningslinjer for å fakturere kredittkort. Bakgrunnen for dette er mangelfull gjennomføring av tidligere retningslinjer i foretakene. De nye retningslinjene for fakturering av kredittkortgjeld innebærer blant annet at beløpsfeltet på kundens faktura skal vise samlet utestående kreditt. Videre skal kredittrammen ikke økes uten at kunden ber om det.

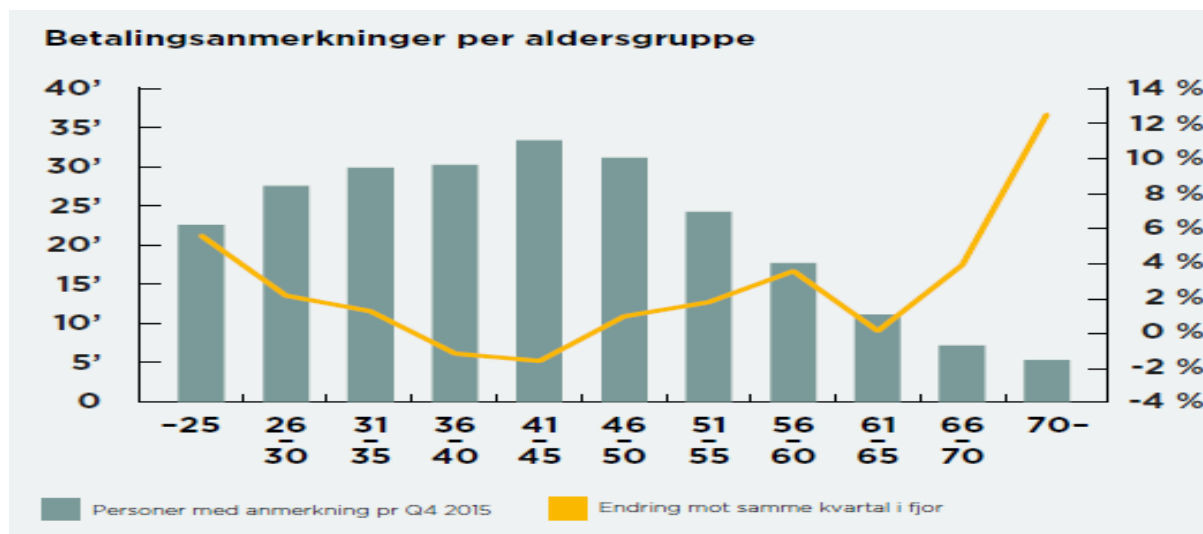
3.3 Negative betalingsanmerkninger

En negativ betalingsanmerkning er en opplysning om uoppgjort gjeld som det er tatt rettslige skritt for å inndrive og som er registrert i et kredittopplysningsforetak. Også gjeldsordninger, konkurser, utleggsforretninger mv. blir registrert på denne måten. Når gjelden er oppgjort, gjeldsordningen fullført osv, slettes anmerkningen. Registeringen sier dermed ikke nødvendigvis noe om betalingshistorikk, bare om den registrerte har uoppgjort gjeld på det tidspunkt opplysningene innhentes. Etter en viss tid, som hovedregel fire år, blir anmerkningen slettet uavhengig av om gjelden blir betalt. Betalingsanmerkninger inngår som et viktig og normalt avgjørende bakgrunnsmateriale ved vurdering av lånesøknader. Betalingsanmerkning vil normalt føre til at en lånesøknad avslås. Også andre avtaler som innebærer et kreditlement, for eksempel om fakturakjøp, forsikring, telefonabonnement, elektrisitetsleveranse mv. kan bli nektet inngått, eller bare tillatt inngått på dårligere vilkår, som følge av betalingsanmerkning. Dette kan føre til at personer som har eller har hatt økonomiske problemer får vansker med å benytte seg av en del tjenester. Våren 2016 stod 227 997 nordmenn oppført hos kredittopplysningsforetakene med en eller flere betalingsanmerkninger. Dette utgjør 5,6 pst. av alle personer i landet over 18 år. Dette er en økning på 0,6 pst. fra samme tid i fjor. Det totale antallet anmerkninger har imidlertid steget med 8,5 pst. innenfor samme tidsrom. Hver enkelt av de som er registrert har altså flere anmerkninger (i gjennomsnitt 4,9). Det er imidlertid store forskjeller både mellom landsdelene og mellom ulike aldersgrupper. I Sogn og Fjordane er for eksempel andelen betalingsanmerkninger betydelig lavere enn i de fylkene med flest anmerkninger, jf. figur 8 nedenfor.



Figur 8 (Kilde: Lindorff)

Antallet betalingsanmerkninger viser en økende tendens blant yngre og eldre, se figur 9. For de yngste var økningen på 5,5 pst. fra i fjor, for eldre 12,5 pst. På begynnelsen av 2016 var 22 620 personer under 25 år registrert med betalingsanmerkning.⁸



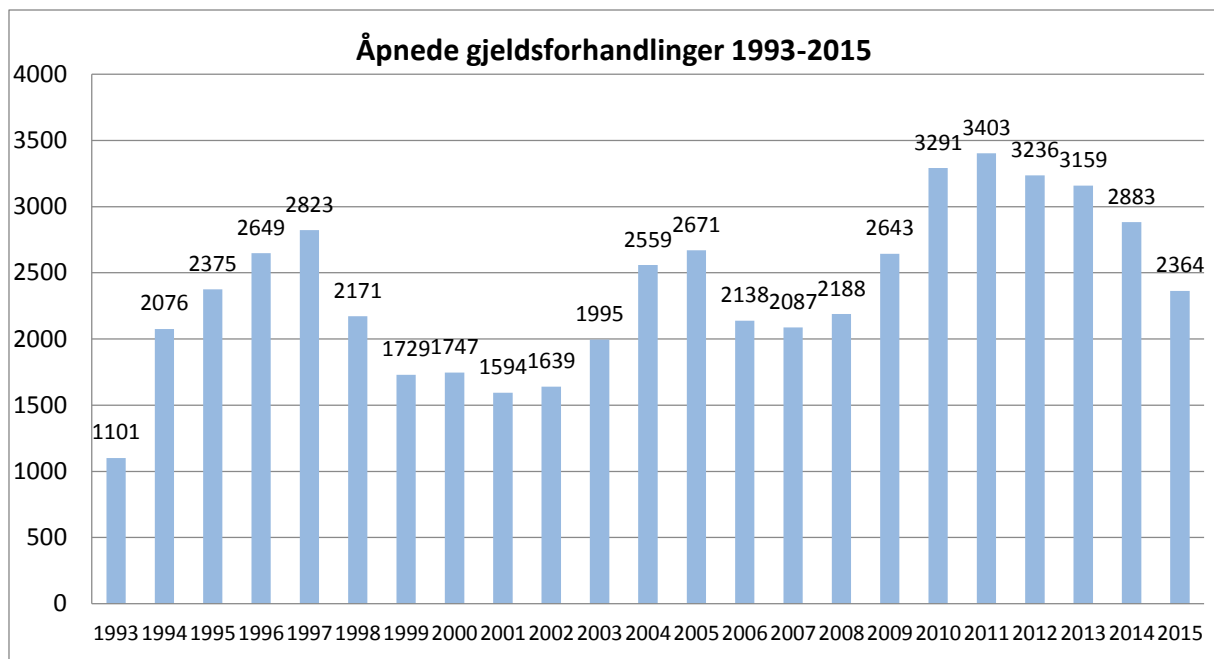
Figur 9 (Kilde: Lindorff)

3.4 Gjeldsordningssaker

Privatpersoner som opplever alvorlige gjeldsproblemer kan søke namsmyndighetene om gjeldsordning etter gjeldsordningsloven. Gjeldsordning kommer i stand ved avtale med kreditorene (frivillig gjeldsordning), eller ved en domstolsavgjørelse (tvungen gjeldsordning). Begge typer ordninger er i praksis en betalingsavtale hvoretter skyldneren skal leve sparsommelig og innfri mest mulig av gjelden innenfor et visst tidsrom, normalt 5 år (gjeldsordningsperioden). Dersom ordningen fullføres, slettes normalt hele restgjelden etter gjeldsordningsperiodens utløp. De viktigste vilkårene for å kunne oppnå gjeldsordning er at skyldneren må være varig betalingsudyktig, at vedkommende har gjort et forsøkt på å finne en løsning på problemene på egen hånd, og at en gjeldsordning ikke vil virke støtende på andre skyldnere eller samfunnet for øvrig.

Siden gjeldsordningsloven trådte i kraft i 1993 har over 50 000 personer gjennomgått en gjeldsordning. Saksmengden etter loven gir en indikasjon på utviklingen når det gjelder de tyngre gjeldsproblemene, selv om det også andre forhold som kan ha innvirkning, herunder saksbehandlingskapasiteten hos namsmennene. Mange steder er det ventetid for å få behandlet søknader om gjeldsordning. Antallet gjeldsordningssaker har frem til nå gått i bølger, med en topp i 1997, 2005 og 2011, jf. statistikken på neste side. 2011 er hittil det året med høyest antall åpne gjeldsforhandlinger med 3 403, mens det etter det har vært en markant nedgang hvert år frem til og med 2015, hvor var tallet sunket til 2 365. Nedgangen har flatet ut i 2016, hvor det første halvår ble åpnet gjeldsforhandling i 1 190 saker, nesten nøyaktig det samme som første halvår i 2015. Utover høsten 2016 har saksmengden igjen økt i forhold til foregående år.

⁸ Alle tall hentet fra "Lindorff-analysen" 2/2016, <https://www.lindorff.com/nn-NO/norge/om-lindorff/lindorffanalysen>.

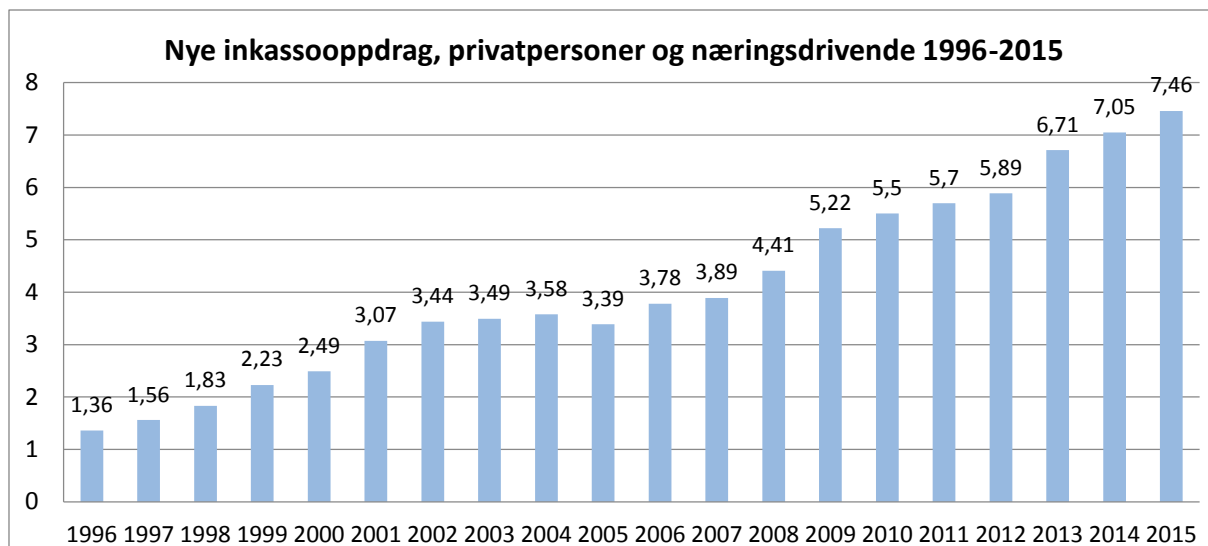


Figur 10 (kilde Brønnøysundregistrene)

3.5 Inkassosaker

Når et ubetalt krav blir oversendt et inkassoforetak for inndrivning, blir dette registrert som et inkassooppdrag. I 2015 fikk inkassoforetakene inn nærmere 7,5 millioner slike oppdrag. Tallet omfatter både privatpersoner og næringsdrivende. I nærmere 2/3 av sakene blir kravet betalt etter at inkassoforetaket har sendt ut purring. De fleste inkassosaker er knyttet til ubetalte regninger, og gir derfor begrenset informasjon om utviklingen av gjeldsproblemer i samfunnet. De fleste sakene gjelder også relativt små beløp. I mange tilfeller er det derfor glemsomhet eller kortvarige problemer som utløser en inkassosak. Under én prosent av sakene ender med en betalingsanmerkning. Det er også få saker som gjelder lån eller kreditt til privatpersoner.

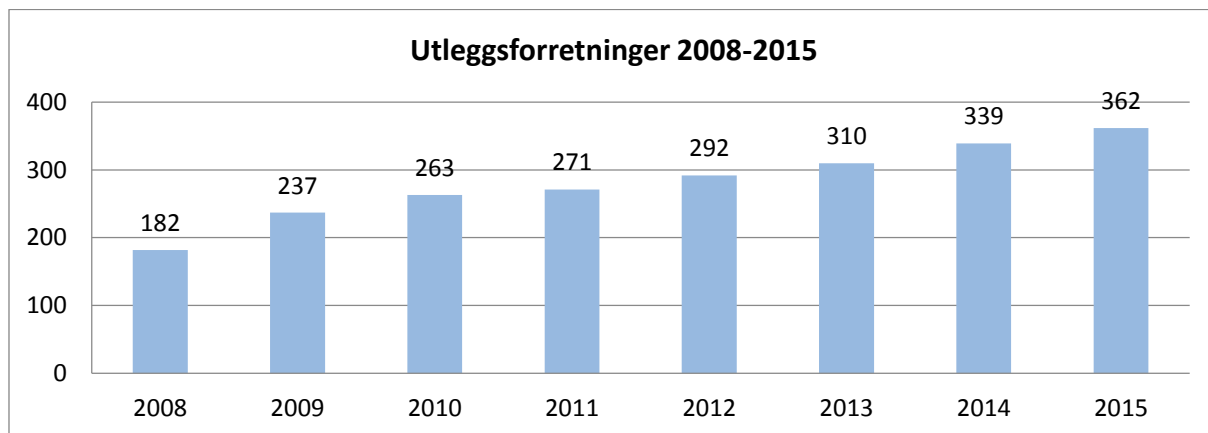
Det er også andre grunner enn økt mislighold som medfører økning i saksmengden når det gjelder inkassosaker. Viktigst er nok økende "outsourcing" av inkassoarbeid i næringslivet, samt at inkassobyråene kommer stadig tidligere inn i inndrivingsprosessen. Saksmengden etter inkassoloven sier derfor mest om hvor nøyaktig publikum er til å betale regninger, og mindre om hvor mange som opplever alvorlige gjeldsproblemer. Inkassostatistikken gir også et ufullstendig bilde av det totale omfanget av gjeldsinndrivning idet verken bedrifters "egeninkasso" eller den offentlige innkrevingen av skatt, studielån og strafferettslig gjeld er medtatt. Eksempelvis krevde Statens Innkrevingssentral inn nærmere 5 mrd. kroner i 2015.



Figur 11 (Kilde: Finanstilsynet)

3.6 Utleddsforretninger

Når krav oversendes namsmyndigheten for tvangsfullbyrdelse, kan det nedlegges utleggstrekk (tvangstrekk) i lønn mv., eller tas utleggspant i eiendeler som bolig, bil, hytte osv. Antallet slike utlegg har steget sterkt de siste årene. I 2015 var det 362 000 slike utlegg, noe som er en dobling siden 2008.



Figur 12 (Kilde Brønnøysundregistrene)

3.7 Nærmere om forbrukskreditt som årsak til gjeldsproblemer

Den usikrede forbruksgjelden utgjorde ved utgangen av 2015 som nevnt innledningsvis anslagsvis 130 mrd. kroner derom man medtar alle typer. Veksten i slik gjeld er høy. Det kommer stadig nye tilbydere av forbrukskreditt på markedet, noe som kan bidra til økt markedsføring av slike lånetilbud. Mye tyder på at forbrukskreditt spiller en stadig større rolle som årsaksfaktor bak gjeldsproblemene i private hushold.

Samlet sett er misligholdet av forbrukskreditt relativt høyt, samtidig som tapstallene er moderate. Mens noe over 7 pst. av forbrukskreditten misligholdes mer enn 30 dager, har tapsnivået de siste årene ligget stabilt på ca. 1,3 pst. (figur 14). Dette medfører et årlig tap på ca. 1,2 mrd. kroner. Mye tyder på at store deler av tapene blir avskrevet i forbindelse med

gjeldsordningssaker. Ifølge en undersøkelse fra SIFO fra 2011 av gjeldsordningssaker i Oslo, utgjorde forbrukskreditter en andel på 40 pst. av totalgjelden, eller gjennomsnittlig ca. kr. 385 000. En andel på 32 pst. av de som hadde søkt om gjeldsordning det året oppgav forbrukskreditt som hovedårsak til problemene. I over halvparten av sakene var forbruksgjelden på over kr 200 000. I 2011 fikk over 2 500 personer frivillig eller tvungen gjeldsordning. Ved at både hovedstolen og det meste av rentene går tapt i de aller fleste gjeldsordningssakene blir tallet for samlede avskrivninger av forbruksgjeld i gjeldsordningssaker således nærmere en mrd. kroner årlig.

Tabellen nedenfor viser bl.a. taps- og misligholdstall for et utvalg selskaper som tilbyr forbrukskreditter fra 2009-2014.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Forbrukslån (mill. kr)	43 352	43 936	48 913	58 118	62 693	68 828	75 302
Årsvekst, prosent	17,4	1,4	3,0	5,1	7,8	9,8	9,4
Tap i prosent av forbrukslån	2,2	3,1	2,7	1,5	1,3	1,3	1,3
Nettorente i prosent av GFK	8,8	11,8	12,0	11,3	11,6	11,6	11,4
Resultat ordinær drift i prosent av GFK	3,3	5,4	5,7	6,5	6,9	7,0	7,0
Brutto mislighold, 90 dg, i prosent av forbrukslån	6,5	6,1	5,9	5,0	4,5	4,4	4,1
Brutto mislighold, 30 dg, i prosent av forbrukslån			10,0	8,4	7,6	7,4	7,2

Figur 13 (Kilde: Finanstilsynet)

Høy forbruksgjeld kan også skape utfordringer selv om låntakerne klarer å unngå mislighold. De høye utgiftene på slik gjeld innebærer redusert økonomisk handlefrihet, og kan gjøre hverdagen vanskelig for mange. Over 10 000 personer hadde i 2015 lagt inn kredittspærre på seg selv hos kredittopplysningsselskapene. Problemomfanget omkring forbrukskreditter påpekes også jevnlig av gjeldsrådgivere i kommunene, som opplever økt pågang på grunn av dette. Også økonomirådstelefonen 800GJELD, som i 2014 mottok nærmere 10 000 henvendelser, rapporterer om samme utvikling. For studielån er mislighold og tap også langt større enn for boliglån.⁹

4 Gjeldsregistrering og gjeldsregistre i andre land

4.1 Innledning

Et stort flertall av europeiske land har systemer for registrering og utveksling av gjeldsopplysninger (dette benevnes som "positive opplysninger") til bruk ved kredittvurdering av potensielle lånekunder samt enkelte andre formål. I en oversikt fra desember 2012 laget av IFC (International Finance Corporation) fremgår at kun seks land, herunder Norge, ikke har denne type opplysninger tilgjengelig ved kredittvurdering. Samtlige land, bortsett fra

⁹ Lånekassens tap på utlån utgjorde i 2015 ca. kr. 300 millioner. Ved utgangen av 2015 hadde Lånekassen 28 467 kunder som hadde fått sine studielån oppsagt, og totalt utestående gjeld for kunder under innkreving var 4,4 mrd. kroner. Gjennomsnittlig gjeld var kr. 156 000 (kilde: Lånekassens årsmelding 2015): <https://www.lanekassen.no/Global/Arsrapporter/%C3%85rsrapport%202015%20versjon%201.0.pdf>

Luxemburg og Malta, registrerer og utveksler betalingsanmerkninger eller "negative data", som opplysninger om betalingsmislighold og konkurs.

Hvordan systemene for informasjonsinnhenting er organisert, varierer i de ulike land. 14 land har valgt en offentlig administrasjon av kredittregistreringen. Enkelte av disse, som Spania, Italia, Portugal og Slovakia, har systemer hvor det offentlige samarbeider med private aktører om registreringen. I 16 land er det etablert registreringsløsninger utelukkende i privat regi. De juridiske grunnlagene for registreringen og utleveringen varierer fra land til land og baseres enten på lovregulering eller gjennom innhenting av samtykke fra lånekunden. Det er gjennomgående at det føres tilsyn med registreringsløsningene, både de private og de offentlige. Tilsynet føres som oftest av det nasjonale datatilsynet, mens i enkelte land er tilsynet lagt til fagdepartementet eller til andre offentlige myndigheter.

Den nasjonale reguleringen av gjeldsregistrering i EU og EØS-området hviler på Europaparlamentets- og rådsdirektiv 95/46/EF om beskyttelse av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger (personvern direktivet). Direktivet ble innlemmet i EØS-avtalen i 1999.

Også i flere land utenfor Europa er det etablert systemer for registrering og utlevering av gjeldsopplysninger. Etter det departementet kjenner til gjelder dette blant annet land som USA, Sør Afrika, Marokko, Colombia, Peru, Singapore, Venezuela og Russland.

4.2 Sverige

Opplysningscentralen (UC) er et kredittopplysningsforetak eid av sju svenske banker. Selskapet har 300 ansatte og en omsetning på SEK 700 mill. (2015). UC ble opprettet i 1977, og har konsesjon til å registrere og utlevere kredittopplysninger. Fram til 1993 bestod UC kun av opplysninger knyttet til offentlig informasjon. På bakgrunn av finanskrisen i 1992/1993 ble UC utvidet med "*Kreditregisteret*" (positive gjeldsopplysninger) og det såkalte "*Missbruksregisteret*" (opplysninger om misligholdt gjeld). Kreditregisteret har opplysninger om blant annet gjeld knyttet til fast eiendom, ulike typer gjeld til det offentlige, kredittkort og forbrukslån.

Kreditregisteret er organisert slik at UC inngår avtaler med finansforetak som vil ha tilgang til gjeldsopplysningene. UC kjøper informasjon til registeret fra finansforetakene, og de samme finansforetakene betaler for de opplysningene de som kunder henter ut av registeret. Det er kun de finansforetakene som rapporterer inn/selger gjeldsopplysninger til Kreditregisteret som har tilgang til å kjøpe gjeldsopplysninger fra Kreditregisteret. Gjeldsopplysninger er skjermet for de av UCs kunder som ikke selger gjeldsopplysninger til Kreditregisteret. Det skal sendes gjenpart av kredittopplysningen til den omspurte (den opplysningene gjelder).

For at kredittyter skal få et best mulig grunnlag for kredittvurdering, tillater ikke UC kjøp av kun gjeldsopplysninger, men det må gjøres en "Personopplysning" som gir et mer fullstendig bilde av den potensielle kredittkundens økonomiske situasjon. I en "Personopplysning" inngår opplysninger om inntekt, sivilstand, boforhold, misligholdt gjeld, ulike typer gjeldsposter (både den øvre rammen og saldo for utnyttet andel) og opplysninger om hvor mange henvendelser UC har hatt om vedkommende person i løpet av det siste året.

UC er ansvarlig for alle registrerte opplysninger, og foretar daglige kontroller for å avdekke eventuelle feil. Uriktige og misvisende opplysninger i Kreditregistret skal rettes uten opphold (jf. Kreditupplysningslagen § 12).

Det er kun registrerte finansforetak som står under aktivt tilsyn av Finansinspektionen, som tilsvarende Finanstilsynet i Norge, som kan rapportere inn og kjøpe opplysninger fra Kreditregisteret. Det er for tiden (2013) 123 foretak som innrapporterer, og Kreditregisteret dekker 96 -97 % av låneporteføljen blant privatpersoner i Sverige. Med låneportefølje menes her total sum på innvilgede kreditter, og ikke antall kredittavtaler.

De underliggende avtalene mellom UC og finansforetakene regulerer ansvarsforhold og eventuell regress ved erstatningskrav grunnet feil i opplysningene.

4.3 Danmark

Datatilsynet i Danmark åpnet gjennom to uttalelser av 2. desember 2010 for etablering av systemer for registrering og utlevering av gjeldsopplysninger om privatpersoner. I 2012 etablerte kredittupplysningsbyrået Experian og bransjeorganisasjonen Finans og Leasing registerløsningen "Kreditoversigten". Formålet med registeret er å gjøre finansforetakene i stand til å gjøre bedre kredittvurderinger, og å gi lånesøker en bedre oversikt over egen økonomi. Registeret gir opplysninger om lånekundens navn og adresse, lånetype, dato for innvilgelse, opprinnelig hovedstol/ramme og saldo. Saldo oppdateres daglig. Registerløsningen er frivillig, og omfatter per i dag Entercard Danmark, Ekspres Bank A/S, Ikano Bank og Nordea Finans Danmark A/S. Oppslag i registeret kan bare gjøres når det foreligger konkret lånesøknad, og etter kundens forutgående samtykke. Registeret er for øvrig innrettet i tråd med den danske persondataloven, noe som innebærer at det stilles strenge krav til samtykket. I tillegg kan det ikke gjøres oppslag hvis det ikke er nødvendig og opplysningene kan bare benyttes til kredittvurdering. Det er i tillegg etablert en selvbetjent løsning hvor kunden selv kan gjøre oppslag i registeret. Datatilsynet fører tilsyn med registeret.

4.4 Finland

Registrering og deling av både negative og positive kredittopplysninger i Finland skjer via kredittupplysningsbyrået Asiakastieto. Utvidelsen til registrering av positive opplysninger ble etablert og tatt i bruk i mai 2013, og omfatter 15 finansieringsselskaper. Registreringen og delingen av gjeldsopplysninger er basert på samtykke fra lånetaker, og forespørsel kan bare skje i forbindelse med vurdering av konkrete lånesøknader. Gjeldsregistreringen omfatter opplysninger om antall kreditter invilget av den enkelte kredittyter, samlet ramme for invilget kreditt hos den enkelte kredittyter og oversikt over månedlige innbetalinger. Etter det departementet har fått opplyst, ble systemet for gjeldsregistrering etablert uten foregående lovmessige tilpasninger eller godkjenningsordninger. Kredittupplysningsbyrået opplyser å ha hatt nær kontakt med myndighetene under utviklingen av systemet, herunder Justisdepartementet og tilsynsmyndighetene.

4.5 Island

Det islandske kreditopplysningsbyrået Creditinfo registrerer både positive og negative opplysninger til bruk ved kredittvurdering. Selskapet startet sin virksomhet i 1997 med kun negative data, og ble utvidet med positive data i 2011/2012. Selskapets innsamlige og registrering av opplysninger har hjemmel i personvernlovgivningen, og er underlagt tilsyn av det nasjonale Datatilsynet. Gjeldsopplysninger utleveres til kredittyter når det foreligger søknader om lån av større beløp, og det foreligger samtykke fra lånesøker. Samtykke fra den registrerte kan gis for en viss periode eller i forbindelse med hver enkelt kredittsøknad.

4.6 Belgia

Belgia er blant de landene som har etablert et offentlig register over positive og negative opplysninger. Registeret består av privatpersoners misligholdte betalingsforpliktelser og all sikret og usikret gjeld. Registeret drives av den belgiske sentralbanken og ble opprettet i 1987. Opplysninger om sikret og usikret gjeld ble inntatt i registeret fra 2001. Registeret er helautomatisk.

Formålet med registeret er å gi kredittyteren best mulig grunnlag for å foreta kredittvurdering, og slik hindre for høy gjeldsbelastning. Det er også en lovpålagt plikt til å undersøke registeret før innvilgelse av ny kreditt. Etter innføringen av registeret er kredittyterens ansvar for eventuelt mislighold av låneforpliktelsene utvidet i de tilfeller det blir innvilget nye lån til tross for at låntaker på lånetidspunktet har større gjeld enn inntekten kan dekke. Kredittsøkerne er identifisert gjennom personnummer, navn, kjønn, fødselsdato og adresse. Databasen registrerer ingen sosioøkonomiske data om låntaker, slik som stilling, sivil status eller nasjonalitet. Når det gjelder kredittavtaler registreres finansforetaket som har utferdiget avtalen, typen kreditt som er innvilget, kredittsummen og første og siste dato for tilbakebetaling. Kredittyterne er pålagt en rapporteringsplikt ved inngåelse av kredittavtaler og ved registrert betalingsmislighold. Fristen for rapportering er to arbeidsdager fra innvilgelse av kreditt. Det er kredittytere og andre personer spesifisert i lovgivningen som i en kreditttyingssituasjon har tilgang til gjeldsopplysningene i registeret. Det er åpnet for tilgang til registrerte opplysninger også i andre sammenhenger, for eksempel ved behandling av søknad om gjeldsordning. Ved utlevering av gjeldsopplysninger brukes elektroniske sertifikater for å sikre autorisert tilgang, kryptering av opplysninger og loggføring av oppslag i databasen for å ivareta konfidensialitet. Det utstedes også gjenpartsbrief til de registrerte hver gang det utleveres opplysninger, og enhver kan kontakte registeret for å se hva som er registrert om seg selv i databasen og få eventuelle uriktige opplysninger rettet.

5 Kredittvurdering – rettsgrunnlag og praksis

5.1 Kredittvurderingsplikt

Finansavtaleloven § 46b pålegger finansforetak og andre som tilbyr lån eller kreditt til forbruker å gjøre en kredittvurdering. Bestemmelsens første ledd lyder slik:

Før kredittavtale inngås, skal kredittgiveren vurdere forbrukerens kredittverdighet på grunnlag av fyllestgjørende opplysninger innhentet hos forbrukeren og om nødvendig fra relevant database.

Bestemmelsen kom inn som følge av krav i forbrukerkredittdirektivet. Spørsmålet om hvor grundig kredittvurderingen må være, vil avhenge av hvilken type kreditt som gis og størrelsen på kreditten. Plikten til å kredittvurdere er ikke sanksjonert på noen måte i finansavtaleloven. En presiserende bestemmelse om kredittvurdering for boliglån er tatt inn i "Forskrift om krav til nye utlån med pant i bolig"¹⁰. Etter forskriften skal finansinstitusjonen beregne kundens betjeningsevne, blant annet basert på låneutgifter samt normale utgifter til livsopphold, jf. § 3 første ledd. Se nærmere om forskriften i punkt 5.3 nedenfor. Det er ingen kontraktsrettslige sanksjoner mot manglende kredittvurdering.

5.2 Frarådningsplikt

I henhold til finansavtaleloven § 47 har kredittyster etter omstendighetene plikt til å fraråde en kredittsøker som kan antas å ville få problemer med tilbakebetalingen. Frarådningsplikten gjelder fra 2010 også ved kredittkjøp, i betydningen kjøp hvor kreditten er formidlet av selger. I noen tilfeller vil plikten til å fraråde dermed også hvile på foretak som selger varer og tjenester på kreditt.

Dersom kredittyster ikke har frarådet lånesøkeren å ta opp kreditten i tilfeller hvor han var forpliktet til dette, kan låntakerens betalingsforpliktelse etter en rimelighetsvurdering bli lempet, altså helt eller delvis ettergitt. Ved vurderingen av om fraråding burde vært gitt, vil også forhold på låntakers side kunne være relevante, jf. Ot.prp. nr. 22 (2007-2008) side 67, hvor det fremgår at man i rimelighetsvurderingen blant annet kan se hen til i hvilken grad låntaker selv er å bebreide for låneopptaket. Dette kan være tilfelle dersom låntaker gir mangelfulle eller feilaktige opplysninger om sine gjeldsforhold. Dersom kredittyster ikke har etterspurt slike opplysninger, og det etter omstendighetene heller ikke framsto som nødvendig å gi opplysningene, kan låntaker imidlertid vanskelig møtes med ikke å ha gitt fullstendige opplysninger.

En undersøkelse utført ved Handelshøyskolen BI og Universitet i Agder,¹¹ tyder på at frarådningsplikten ikke har spilt noen stor rolle som virkemiddel mot uheldige låneopptak. Av undersøkelsen fremkommer det etter en gjennomgang av saker i Finansklagenemnda Bank, at forbrukeren fikk medhold i krav om at fraråding burde vært gitt i kun 18 av totalt 98 saker som gjaldt denne problemstillingen. Av disse 18 sakene endte fem uten lemping, ti med ansvarsdeling mellom foretak og kunde, og fem med full lemping. Undersøkelsen viser videre at det er svært sjelden at kunder som frarådes, etterkommer frarådingen. Samtidig synes ikke frarådingen å være særlig treffsikker, idet undersøkelsen viser at frarådede kunder ikke misligholder mer enn andre.

5.3 Avslagsplikt

Ved siden av plikten til kredittvurdering og fraråding, inneholder lovgivningen nå også en plikt til å avslå søknad om boliglån dersom kundens betjeningsevne ikke er god nok. Avslagsplikten

¹⁰ Fastsett av Finansdepartementet 15. juni 2015 med hjemmel i lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner (finansieringsvirksomhetsloven) § 2-9 fjerde ledd.

¹¹ Artikkel i "Praktisk Økonomi og Finans" 04/13 s. 54 flg.

kom inn i forbindelse med at Finanstilsynets retningslinjer for utlånsvirksomhet ble forskriftsfestet i 2015.¹² Bestemmelsen lyder slik (forskriften § 3 annet ledd):

«I vurderingen av kundens betjeningsevne skal finansinstitusjonen legge inn en renteøkning på 5 prosentpoeng fra det aktuelle rentenivået. Ved fastrentelån skal det legges inn en tilsvarende renteøkning fra utløpet av rentebindingsperioden. Dersom lånekunden ikke har tilstrekkelige midler til å dekke normale utgifter til livsopphold etter en slik renteøkning, skal lånet ikke innvilges.»

Forskriften inneholder ingen kontraktsrettslige sanksjoner mot unnlatelse av å gi avslag, men Finanstilsynet har mulighet til gi tilsynsmessige pålegg til foretak som ikke følger forskriften. Finansdepartementet sendte høsten 2016 på høring et forslag til visse innstramminger i forskriften.¹³

5.4 Kredittopplysningsvirksomhet

Kredittopplysningsvirksomhet er regulert i lov 14. april 2000 nr. 31 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) og i forskrift 15. desember 2000 nr. 1265 om behandling av personopplysninger (personopplysningsforskriften), gitt med hjemmel i personopplysningsloven. Etter lovens § 3 fjerde ledd kan det gis forskrift med nærmere bestemmelser om behandling av personopplysninger som ledd i kredittopplysningsvirksomhet, blant annet om hvilke typer opplysninger som kan behandles, hvilke kilder personopplysninger kan hentes fra, hvem kredittopplysninger kan utleveres til, hvordan utleveringen kan skje mv.

Personopplysningsforskriften kapittel 4 har, med basis i personopplysningsloven, egne regler om kredittopplysningsvirksomhet. Etter forskriften kreves det konsesjon fra myndighetene for å behandle personopplysninger i kredittopplysningsvirksomhet, se forskriften § 4-5 og personopplysningsloven §§ 34 og 35. Kredittopplysninger er i forskriften definert som “meddelelser som belyser kredittverdighet eller økonomisk vederheftighet”, jf. § 4-2. Opplysninger om enkeltpersoners kreditt vil etter definisjonen være å anse som kredittopplysninger. Personopplysningsforskriften angir ikke nærmere hvilke typer opplysninger som er kredittopplysninger, utover at det i § 4-2 andre ledd avgrenses mot virksomheter som ikke regnes som kredittopplysningsvirksomhet.

Datatilsynet gir konsesjon til å behandle personopplysninger i kredittopplysningsvirksomhet. I gjeldende standardkonsesjon til foretakene oppstilles blant annet vilkår for registerets innhold. Opplysninger om privatpersoners gjeld omfattes ikke av konsesjonen, og kan derfor i dag ikke benyttes i kredittopplysning. Det er for tiden (2016) 15 foretak som har konsesjon til å drive kredittopplysning, men etter det som er opplyst, er det bare to av disse som driver med kredittopplysningsvirksomhet vedrørende privatpersoner.

Kredittopplysningsforetakene innhenter opplysningene fra offentlige tilgjengelige kilder som bl.a. Brønnøysundregistrene, domstolene, inkassobyråene, andre kredittopplysningsbyråer, Norsk Eiendomsinformasjon osv. iht. regler i konsesjonen. Kredittopplysningsvirksomhet

¹² <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/forskrift-om-krav-til-nye-utlan-med-pant-i-bolig/id2417408/>

¹³ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing--endring-og-videreforing-av-forskrift-om-krav-til-nye-utlan-med-pant-i-bolig/id2510739/>

reguleres etter dette både av personopplysningsloven, personopplysningsforskriften samt konsesjonen fra Datatilsynet.

5.5 Kredittvurderingspraksis, ordinær og forenklet kredittvurdering

Ved vurdering av søknad om større lån, for eksempel i forbindelse med kjøp av bolig, eller ved søknad om større usikrede forbrukskreditter, skjer det normalt en relativt grundig kredittvurdering hvor det innhentes, verifiseres og dokumenteres en rekke opplysninger om søkeren og dennes økonomiske situasjon. Dette inkluderer foruten ordinær kredittopplysning også innhenting og kontroll av selvangivelse, herunder de gjeldsposter som der fremgår, fremleggelse av lønns slipper for siste måneder mv. I henhold til boliglånsforskriften (se pkt. 5.3 foran) skal det også settes opp en oversikt som viser om låntaker har tilstrekkelige midler til livsopphold etter betjening av boliglånet med et tenkt rentepåslag på fem prosentpoeng. Dette betyr at låntaker må oppgi alle andre utgifter, gjeldsforpliktelser, samt de månedlige terminbeløp knyttet til betaling av gjeldsforpliktelser. Ved søknad om mindre kreditter, for eksempel såkalte kjøpekreditter, kredittkort og enkelte forbrukslån, foretas det ofte kun en såkalt forenklet kredittvurdering. Dette er ofte en fullautomatisert elektronisk prosess, som i hovedsak baseres på informasjon innhentet fra kredittopplysningsforetak. Sentrale elementer i denne informasjonen er evt. negative betalingsanmerkninger og såkalt creditscore.

En creditscore er en beregning av risikoen for fremtidig mislighold for den kredittopplysningen gjelder. Beregningen er basert på sannsynlighetsmatematikk som går ut på å sammenstille og vekte en rekke opplysninger for derved å kunne predikere en viss fremtidsutvikling. Måten dette gjøres på kan variere fra kredittopplysningsforetak til kredittopplysningsforetak. Dette kan være opplysninger av både subjektiv og objektiv karakter, som ligningsdata (inntekts- og formuesforhold mv.), betalingsanmerkninger, bolig- og arbeidsforhold, bosted, deltakelse i næringsvirksomhet, osv. Det finnes flere typer scoremodeller, men de fleste benytter en skala fra 1 til 100, hvor 100 er den høyeste (beste) poengsummen. For hver av modellene er det i samarbeid med den enkelte kredittgiver satt en grense på hvilken score man må ha for å få godkjent. De fleste kredittgivere praktiserer et system hvor de med høyest score får automatisk innvilgelse, de med lavest score får automatisk avslag og de øvrige trekkes ut for manuell behandling. I denne gruppen vil noen få innvilget kreditt uten spesielle forbehold, noen med fraråding, og noen vil få avslag. Ifølge kredittopplysningsforetaket Bisnode, er "øvre grense" 19 poeng (scoreverdier over 19 godkjennes) og "nedre grense" 10 poeng (10 poeng eller lavere gir avslag) for de fleste kredittyttere, jf. nærmere nedenfor.

Ved søknad om forbrukskreditt består kredittvurderingen ofte kun av en kredittopplysning (et score-tall) slik som beskrevet ovenfor ("forenklet kredittvurdering"). Etter gjeldende rett er dette ansett som tilstrekkelig for å oppfylle kravet om forsvarlig kredittvurdering ved mindre kreditter. Dette innebærer at svært mye kreditt innvilges uten noen nærmere vurdering av om kunden er i stand til å betjene det omsøkte lånet. Men selv om en creditscore kan være unøyaktig for den enkelte, er den likevel rimelig pålitelig for store grupper sett under ett. Dette medfører at finansforetakene kan beregne tapsrisiko rimelig nøyaktig, uten å måtte vurdere hver enkelt kundes betjeningsevne. Metoden anses i dag som en forutsetning for å kunne drive lønnsom utlånsvirksomhet uten å måtte foreta kostnadskrevenne individuelle kredittvurderinger av samtlige kunder. Ved å tilpasse rentenivået til risikoen, kan det på denne måten drives lønnsomt

også med store utlånstap. Bruken av slik form for statistikk ("Statistical Prediction Rules", forkortet "SPR") er vel etablert over hele verden, fordi metoden har vist seg svært pålitelig over lang tid når det gjelder å beregne risiko for betalingsmislighold.

SPR som ligger til grunn for denne type beregninger er imidlertid også omstridt. Kritikerne viser gjerne til kasus eller scenarioer som angivelig skal gi urimelige utfall.

Kredittopplysningsselskapet Bisnode, skriver dette om scoremodeller på sin nettside:

«Scoring er en måte å beregne kredittrisiko på som etter hvert benyttes av svært mange kredittgivere for raskere og enklere å fatte en beslutning om hvem som skal få innvilget kreditt. Modellen beregner en statistisk risiko for at en person skal pådra seg en betalingsanmerkning i løpet av de neste 12 måneder. Beregning av score foretas ved at vi har gjort en analyse av historisk informasjon om alle kredittaktive personer for å finne kjennetegn både ved de personer som har pådratt seg betalingsanmerkninger og de som ikke har pådratt seg betalingsanmerkninger. Modellen sier i utgangspunktet ikke noe om deg som person, men om den statistiske risikoen for å pådra seg betalingsanmerkninger for en person i samme aldersgruppe og med de samme kjennetegn som deg. Lav scoreverdi indikerer større risiko for at en person skal pådra seg en betalingsanmerkning i fremtiden, mens høy score indikerer lav risiko. I en scoremodell med maksimum scoreverdi på 100 vil som regel scoreverdier over 19 alltid godkjennes hos våre kunder, men svært mange av våre kunder har valgt kun å gi avslag til personer med score 10 og lavere. En tilfeldig valgt person med score 19 har ca. 3,5 prosent sannsynlighet for å få en betalingsanmerkning i løpet av de neste 12 månedene. Med andre ord er det 96,5 prosent sannsynlighet for at man forblir uten betalingsanmerkning i samme periode. Med unntak for de aller laveste scoreverdiene er det innenfor hver scoreverdi en overvekt av personer som ikke kommer til å få en betalingsanmerkning i de neste 12 måneder.»

Som nevnt kan modell og parametere, og derfor også scoretall, variere fra kredittopplysningsforetak til kredittopplysningsforetak.

Det er kredittytterne selv som bestemmer hvilke typer og størrelser av kreditt som skal undergis forenklet kredittvurdering. Etter det departementet har fått opplyst fra finansbransjen er det gjennomgående avtaler om mindre kjøpekreditter, kredittkort og små til mellomstore forbrukslån som kredittvurderer på denne måten. Praksis synes imidlertid varierende. I en sak som var oppe for Finansklagenemnda Bank fra 2015 ble det gitt kreditt på kr 420 000 med pant i bil uten at det ble innhentet informasjon om låntakers økonomi utover en ordinær kredittopplysning.¹⁴

Det synes imidlertid å være manglende gjeldsopplysninger som forårsaker de alvorligste problemene. Det finnes en rekke eksempler fra gjeldsordningssaker hvor det over kort tid er innvilget flere millioner i forbrukskreditter til personer med liten eller ingen evne til å betale disse tilbake. Inntrykket fra disse sakene er at det aller meste av kreditten ikke ville ha blitt innvilget dersom långiverne hadde hatt tilstrekkelig oversikt over gjeldssituasjonen. I ett tilfelle

¹⁴ Finansklagenemnda Bank, uttalelse 2015-073. Det heter bl.a. i uttalelsen: "Banken har opplyst at lånet ble innvilget etter en automatisert prosess, og at banken ikke innhentet opplysninger fra klager om hans økonomi". Låntaker hadde på lånetidspunktet en årsinntekt på kr 130 000.

var det innvilget over tre millioner kroner i forbrukskreditt over en toårsperiode.¹⁵ I sakene med overvekt av usikrede forbrukslån og kredittkortgjeld er det også gjennomgående mange kreditorer, og derfor en uklar situasjon med hensyn til samlet gjeld. Som eksempel vises til en sak behandlet av Oslo byfogdembete i 2010 hvor skyldneren over en periode på tre år pådro seg til sammen ca. 1,3 mill. kroner i gjeld fra ca. 20 kreditorer.¹⁶ I en sak fra 2016 hadde en uføretrygdet skyldner i løpet av kort tid pådratt seg 2,7 mill. kroner i forbruksgjeld til mer enn 30 kreditorer.¹⁷ Normalt går hele hovedstolen og det aller meste av rentene tapt i slike situasjoner.

5.6 Praksis og erfaringer med gjeldsopplysninger i andre land

Det finnes en rekke studier fra utlandet som tyder på at økt informasjonstilfang, og særlig tilgang på positive data ved kredittvurdering gjør kredittyter i bedre stand til å kunne forutse om kunden vil stå i fare for å misligholde kreditten eller ikke. Med positive data menes her (i motsetning til negative data), altså opplysninger om gjeldsforpliktelser som ikke nødvendigvis er misligholdt.

IFC (International Finance Corporation) utvikler og driver programmer om finansiering og rådgivning for privat bedriftsutvikling i fattige land, med formål å bekjempe fattigdom. Mer enn 100 land, herunder Norge, er representert i organisasjonen. IFC utgir årlige rapporter om sine programmer. I en rapport fra 2012 vises det til en studie gjennomført av Verdensbanken i 2004, hvor det ble det gjort en undersøkelse knyttet til effekten av fullinformasjonsregistre (både positive og negative kredittopplysninger)¹⁸ blant 34 ulike banker i perioden 2001-2002. Undersøkelsen tok for seg effekt knyttet til saksbehandlingstid ved kredittsøknad, kostnader og mislighold. For de to første forholdene oppgir om lag 50 pst. av bankene at innføring av positive data har medført en forbedring tilsvarende 25 pst. eller mer, mens henholdsvis 10 og 15 pst. oppgir at utvidelsen ikke har hatt effekt. Når det gjelder innvirkningen på misligholdstall, svarer i overkant av 60 pst. av bankene at misligholdstallene har sunket med 25 pst. eller mer, mens kun 5 pst. oppgir at utvidelsen ikke har gitt effekt på misligholdet. Videre fikk *Verdensbanken* gjennomført en evaluering av kredittinformasjonssystemene i Argentina og Brasil i 2003 ("Public Credit Information Systems: Evaluating Available Information"). Her ble det gjort en sammenligning av misligholdstallene i systemene før og etter tilgang på positive opplysninger. I Argentina sank misligholdet med 22 pst., mens i Brasil var nedgangen på 45 pst.

IFCs konklusjon, blant annet ut i fra disse studiene, er at kredittregistre med både positive og negative data gir høy grad av mulighet for å forutsi mislighold blant lånekunder.

I 2007 ble det utarbeidet et "white paper" i forbindelse med Brasils reform for å gjøre kredittvurdering mer effektiv. Studien ble utført av PERC (Political and Economic Research Council i USA). Registrering av positive data hadde frem til 2007 vært basert på at låntaker gav sitt samtykke til registrering både ved innvilgelse av lån og ved saldobevægelser. Reformen gikk ut på å utvide informasjonstilgangen i registeret blant annet ved at samtykke kun skulle gis ved

¹⁵ Sak 2010-191969 Oslo Byfogdembete

¹⁶ Sak 2010-054034 Oslo Byfogdembete

¹⁷ Sak 2010-096620 Oslo Byfogdembete

¹⁸ Med positive kredittopplysninger menes opplysninger om gjeldsforpliktelser som ikke er misligholdt

innvilgelse av kreditten. PERC uttaler i punkt 2.2.1 at fullinformasjonsregistre gir kredittyster tilgang til lånesøkers allerede innvilgede kreditter, og i enkelte tilfeller også hvilke rammer kreditten har. Dette setter kredittyster i stand til å forutse låntakers mulighet for ytterligere kredittopptak og med dette vurdere grensen for når vedkommende kan komme i betalingsproblemer på grunn av for mye gjeld. Til støtte for dette vises det i studien til tre ulike undersøkelser om prosentvis økning i muligheten til å forutse mislighold når det gis tilgang til positive opplysninger. Studiene viste at graden av innvilgelse av lån økte, mens misligholdet avtok. Undersøkelsene var basert på studier av registre i hhv. USA, Colombia og Canada. PERC mener funnene i disse undersøkelsene er betydelige. PERC konkluderer i sin studie med at bredt informasjonstilfang er viktig for å forhindre insolvens blant låntakere.

I den tidligere nevnte rapporten fra 2012, jf. pkt. 2.3.2. om modeller for registrering av usikret forbrukskreditt til bruk ved kredittvurdering, ble det særlig sett på registreringsløsningene i *Sverige og Belgia*. Erfaringene fra disse landene synes i stor grad å være positive. I rapporten punkt 4.2.1 og 4.3.2 refereres det til informasjon gitt av Opplysningscentralen og finansieringsselskapet Nordax Finans i *Sverige*. Nordax finans er et finansieringsselskap som tilbyr usikrede forbrukslån i alle nordiske land, og står under tilsyn av den svenske Finansinspektionen. Erfaringene derfra er at kredittvurderingene er blitt mer presise etter at registrering av opplysninger om gjeld ble innført i 1993. I tillegg anses det som en mulig sidevirkning at registeret virker preventivt på lånesøknader fra personer som ikke evner å betjene ytterligere gjeld. Flere avstår fra å søke om kreditt de ikke har råd til å betjene når de vet at gjeldsopplysninger blir kjent for kredittyster ved kredittvurderingen. Nordax Finans viser til at selskapet årlig behandler om lag 46 000 søknader om usikret forbrukskreditt i Sverige, og avslår i gjennomsnitt 65 pst. av søknadene. Eksisterende gjeldsbelastning, både sikret og usikret gjeld, på søkertidspunktet er en av flere avslagsgrunner. Selskapet anslår at det årlig avslår om lag 7000 kredittsøknader, altså om lag 15 pst., hovedsakelig på bakgrunn av for stor gjeldsbelastning.

For å se på effekt knyttet til tap, ble det gjort en sammenligning mellom tapstall for Nordax Finans kunder i henholdsvis Sverige og Norge i perioden 2007-2011. Ved en demografisk sammenligning av kundegruppene i Norge og Sverige, vurderer Nordax Finans de norske kundene som mer økonomisk robuste enn de svenske, blant annet ut i fra inntektsforhold og at en forholdsmessig større andel av befolkningen eier egen bolig. Den makroøkonomiske utviklingen de senere år skulle også tilsi at norske kunder har sterkere økonomi. Sverige har høyere arbeidsledighet og har hatt større fall i BNP. Til tross for dette er det noe høyere tap knyttet til usikret forbrukskreditt i Norge, jf. tabellen nedenfor:

	2007	2008	2009	2010	2011
Nordax Norge	0,8 %	1,6 %	2,6 %	1,8 %	1,25 %
Nordax Sverige	0,9 %	1,25 %	1,45 %	1,3 %	1,25 %

I rapporten vises det også til at selskapet opplyser at det er nesten dobbelt så mange inkassosaker blant de norske, som blant de svenske kundene. Nordax mener at forskjellen i tapstallene først og fremst ligger i at opplysningstilfanget i kredittvurderingen er større i Sverige og at dette gjennomgående gir mer presise kredittvurderinger i Sverige enn i Norge.

I *Belgia* viser sentralbankens oversikt over utviklingen av gjeldsoptak og mislighold for perioden 2003 til 2012 en nedgang i gjeldsoptak fra 2003 til 2007. I perioden 2007- 2012 har disse tallene vært stigende, med en markant økning i optak av kreditt i perioden 2009 -2012. Stigningen kan forklares i den finansielle krisen, som også har rammet forbrukerne i *Belgia*. Sentralbanken opplyser videre at økningen de siste årene i tillegg er et utslag av at registerets omfang ble utvidet ved gjennomføringen av EUs forbrukerkredittdirektiv. Registeret registrerte om lag 2,7 millioner nye kreditter på bakgrunn av de lovendringer som ble vedtatt i den forbindelse.

Samtidig viser misligholdsstatistikken en synkende kurve i hele perioden fra 2003 til 2012. I 2003 var andelen misligholdte kredittavtaler på 7 pst., mens i 2012 var den sunket til 4,2 pst. Hovedsynspunktet til sentralbanken er at registeret har fungert etter sitt formål.

Departementet har også vært i kontakt med Creditinfo på *Island* angående erfaringer med registrering og utlevering av positive data. Som tendensen synes å være i de fleste andre land, foreligger det ingen forskning ellers systematiske statistikker over effekter knyttet til bruk av positive data. Creditinfo hadde imidlertid en klar formening, ut i fra sin tette kontakt med kredittyttere og privatpersoner, om at bruk av registeret fører til mindre uforholdsmessige låneopptak og har en positiv effekt på misligholdet.

6 Departementets vurdering

6.1 Gjeldende kredittvurderingspraksis

Praksis ved kredittvurdering er, som det er redegjort for i punktet foran todelt. Ved større lån og kreditter, f.eks. boliglån, er kredittvurderingen gjennomgående grundig. Slik departementet ser det, synes denne delen av kredittvurderingspraksis å fungere tilfredsstillende. Det er svært lite mislighold og tap på slike lån, og bare om lag 1 pst. av alle inkassosaker gjelder boliglån (se pkt. 3 foran). Når det gjelder forbrukskreditter er situasjonen vesentlig annerledes. Store deler av denne kreditten innvilges som nevnt etter en forenklet kredittvurdering hvor det ikke innhentes detaljerte opplysninger om søkerens økonomiske situasjon. Kredittyster tar således en bevisst og nøye kalkulert risiko ved kredittgivning, og denne risiko avspeiles i prisen på låneproduktene. På denne måten kan store lånebeløp bli innvilget til personer med liten eller ingen betjeningsevne, jf. eksempelet fra Finansklagenemnda omtalt i punkt 5.5 foran. Mangelfull eller sviktende kredittvurdering synes også å være en viktig grunn til at forbrukskreditter misligholdes i langt større omfang enn annen gjeld. Låntaker kan også ved problemer velge å prioritere nedbetaling av boliglån fremfor forbruksgjeld. Om lag 9 pst. av løpende inkassosaker dreier seg om forbrukskreditt, jf. punkt 3 foran. Etter departementets syn er deler av denne praksis uheldig, ved at kreditt også blir gitt til personer som ikke har tilbakebetalingsevne. Kredittvurdering uten at det innhentes opplysninger fra låntaker om eksisterende gjeld, når slike opplysninger heller ikke inngår i kredittopplysningen, vil lett bli mangelfull. I tillegg åpner denne praksisen for kredittbedrageri, for eksempel ved at personer som vet at de er betalingsudyktige også kan oppta lån.

6.2 Betydningen av gjeldsopplysninger i kredittvurdering

Dersom det åpnes for adgang til registrering av forbrukskreditter vil dette kunne ha betydning for kredittvurderingen på to måter. For det første vil gjeldsopplysningen kunne bli tatt hensyn til ved beregningen av creditscore hos kredittopplysningsforetakene, og for det andre vil det i tillegg kunne gjøres direkte oppslag i gjeldsregisteret for individuell vurdering av betalingsevne, samt verifisering av kundens egne opplysninger om gjeldssituasjonen.

Når det gjelder bruken av gjeldsopplysninger ved beregningen av creditscore, må det antas at opplysningen vil bli vektet slik at jo mer forbrukskreditter søkeren har, jo lavere vil creditscoren bli. Vektingen, slik selskapene selv velger, vil bli avgjort på bakgrunn av erfaring omkring hvordan forbruksgjeld påvirker sannsynligheten for fremtidig mislighold. Hvor lav scoren vil bli for ulike nivåer av forbruksgjeld, vil foruten selve innretningen av modellen, dermed avhenge av de øvrige faktorene og den innbyrdes vekting av disse. Hvorvidt reduksjon i creditscore som følge av forbruksgjeld vil påvirke långivningen vil avhenge av det enkelte foretaks kredittpolitikk.

Gjeldsregistrering vil dermed gi et utvidet beregningsgrunnlag når sannsynligheten for fremtidig mislighold skal vurderes. Bruken av gjeldsopplysninger vil først og fremst medføre at scoreberegningen vil bli mer *presis*, og i en del tilfeller vil gjeldsopplysningene bli utslagsgivende for om kredittsøknaden i det hele tatt skal innvilges, eller hvor mye kreditt som skal innvilges. Gjeldsopplysninger vil ha betydning både for søknader hvor søkeren ikke har full oversikt over sine gjeldsforpliktelser, eller bevisst unnlater å opplyse om disse, samt for småkreditter, hvor gjeldsopplysninger som nevnt normalt ikke etterspørres.

Adgang til å innta forbrukskreditt i scoremodellen vil imidlertid ikke gjøre det mulig å fastlegge den enkelte lånsøkers betalingsevne noe nærmere. Nøyaktig kredittvurdering er bare mulig å oppnå ved hjelp av manuell behandling av hver enkelt kredittsøknad, eller en svært omfattende beregningsmodell med tilgang til alle typer gjeld og alle øvrige utgifter. Slik kredittindustrien i dag er organisert, er trolig begge disse alternativene urealistiske.

På denne bakgrunn synes det klart at det ikke vil være tilstrekkelig for å oppnå den ønskede effekt at gjeldsopplysningen kun brukes til å påvirke resultatet av en creditscore. Det må også være mulig for långivere å finne ut av (evt. verifisere) gjeldens nøyaktige størrelse (i beløp) og de betjeningsutgifter den medfører. Dette vil være svært sentralt ved vurdering av større lån og kreditter, idet kredittyster må kjenne søkerens samlede utgiftsnivå for å kunne ha en kvalifisert formening om vedkommendes evne til å betjene gjeld. Dette har også betydning for om fraråding bør skje. Individuell og forsvarlig kredittvurdering krever at det kan settes opp et budsjett for låntakeren, som viser om vedkommende har tilstrekkelige midler til å dekke nødvendighetsutgifter etter låneopptaket. For å oppnå dette må det, slik departementet nå foreslår, opprettes et oppdatert gjeldsregister hvor kredittyster (finansforetak, Husbanken og kommuner som yter startlån) også kan gjøre direkte oppslag, eller eventuelt at kredittopplysningsforetakene videreformidler gjeldsopplysninger til de aktuelle kredittyster (gjennom en creditscore hvor gjeldsopplysninger er en del av datagrunnlaget).

Det vil likevel være opp til den enkelte kredittyster å vurdere hvilken vekt som skal legges på gjeldsopplysningene, både i det enkelte tilfelle og i sin policyutforming. For foretak som aksepterer høy risiko, er det ikke gitt at forbruksgjeld vil bli tatt hensyn til overhodet. Dette er

det eksempler på bl.a. fra Sverige, hvor enkelte foretak tar så høy risiko at de ikke ser noe poeng i å konsultere gjeldsregisteret ("Opplysningscentralen"). Dette gjelder typisk de foretak som tilbyr svært dyre smålån. På bakgrunn av det forsvarlighetskrav som må oppstilles til kredittvurderingen, vil det imidlertid kunne være ansvarsbetingende dersom opplysningene ikke hentes inn, eller det ikke legges tilstrekkelig vekt på opplysningene.

Enkelte tar i dag opp store mengder forbrukskreditter som de forstår at det ikke vil være mulig å tilbakebetale. Dette er kun mulig fordi kredittyterne ikke har mulighet til å undersøke kundenes gjeld. Et gjeldsregister vil bidra til å gjøre det vesentlig vanskeligere å samle opp mye forbrukskreditt i løpet av kort tid på denne måten.

7 Ny lov om gjeldsregistrering

7.1 Innledning, oversikt

Departementet har vurdert hvordan en velfungerende og betryggende ordning med gjeldsregistrering mest hensiktsmessig kan etableres, og kommet til at det bør åpnes for privat etablering av gjeldsregisterforetak etter særlig tillatelse/konsesjon, og at disse foretakene bør stå under myndighetstilsyn. Departementet mener at enkelte grunnleggende prinsipper for etablering og drift av slike foretak bør lovreguleres, men for øvrig bør gjeldsregistre ha frihet til selv å bestemme innretning og drift mv. Det er viktig at foretakene til enhver tid kan velge de løsninger som både kostnadsmessig og praktisk er mest hensiktsmessige, og at teknologiske nyvinninger kan utnyttes. Offentlig tilsyn og en viss grad av regulering vil etter departementets syn skape tillit blant de som skal registreres og i befolkningen ellers.

Departementet går på denne bakgrunn inn for at det etableres en egen lov om registrering av usikrede kreditter. Lovens tittel foreslås til "Lov om registrering av enkeltpersoners gjeld" ("gjeldsregisterloven"). Formålet med loven er å legge til rette for en sikker, ordnet og effektiv registrering og utlevering av gjeldsopplysninger, noe som igjen skal bidra til sikrere og mer presise kredittvurderinger. Etter forslaget innføres en ordning med virksomhetskonsesjon, hvorefter et gjeldsregister bare vil kunne drives av foretak med tillatelse. Konsesjonsmyndigheten foreslås lagt til Barne- og likestillingsdepartementet. Videre foreslås det at gjeldsregisterforetak skal være under tilsyn av Finanstilsynet. Det knyttes særskilte egnethetskrav til foretakets styremedlemmer og ledelse for øvrig. Det foreslås innført en lovfestet plikt for finansforetakene til å rapportere gjeldsopplysninger til gjeldsregisterforetak. Detaljerte regler om rapporteringsplikten innhold, om oppdatering og sletting av opplysningene, samt flere andre forhold, foreslås gitt i egne forskrifter. Videre skal registerforetak etter forslaget kunne kreve vederlag for å utlevere gjeldsopplysninger. For å sikre et rimelig prisnivå på slike vederlag, foreslås det en hjemmel i loven til å gi forskrift om prisfastsetting og kostnadsbelastning for tjenester som ytes av registeret. Lovforslaget har også egne regler om tilsyn, taushetsplikt og straffereaksjoner ved overtredelse av reglene. Lovutkastet er bygget opp etter mønster av verdipapirregisterloven. Et gjeldsregister skiller seg imidlertid på vesentlige punkter fra et verdipapirregister, slik at bestemmelsene er tilpasset lovforslaget her.

Et gjeldsregister skal behandle personopplysninger. Bestemmelsene i lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) med forskrifter vil derfor komme til anvendelse

uten at det er nødvendig å regulere dette særskilt. Departementet antar likevel at det i gjeldsregisterloven kan være informativt å innta henvisninger til enkelte av bestemmelsene i personopplysningsloven som er av særlig betydning for behandling av gjeldsopplysninger. EU vedtok i april 2016 en generell forordning om behandling av personopplysninger. Forordningen vil erstatte gjeldende personverndirektiv (95/46/EF) som ligger til grunn for personopplysningsloven. Personopplysningsregelverket vil måtte undergå betydelige endringer i nær fremtid i forbindelse med gjennomføring av forordningen i norsk rett. Departementet vil derfor senere vurdere hvordan henvisninger til personopplysningsregelverket best kan utformes for å ta høyde for de endringene som vil komme.

7.2 Om hvilke forbrukskreditter som skal registreres

Departementet går inn for at registreringsordningen som foreslås skal omfatte opplysninger om enkeltpersoners gjeldsforpliktelser, samt ubenyttet kredittramme, som ikke er sikret ved registrert panterett i formuesgode som tilhører skyldneren. Definisjonen omfatter også kreditt knyttet til enkeltpersonsforetak. Dette vil typisk være utestående på nedbetalingslån som er gitt uten sikkerhet, samt saldo og kredittramme på kredittkort, kontokreditter o.l. I noen tilfeller er slike kreditter sikret ved kausjon fra tredjeperson, enten som en personlig sikkerhetsstillelse eller ved pant i et formuesobjekt. Også disse kredittene er ment å skulle omfattes av ordningen. Det samme gjelder kreditt sikret ved salgspant, med unntak for registrerbare kjøretøyer. Disse kan registreres i Løsøreregisteret, og gjenfinnes der. På denne bakgrunn har departementet utformet en definisjon av "gjeldsopplysninger" som skal registreres, jf. lovutkastet § 1-2 nr. 4.

7.3 Konsesjonsordningen

7.3.1 Grunnleggende konsesjonsvilkår

Lovforslaget legger opp til at et gjeldsregister bare kan etableres som eget foretak, og etter særskilt tillatelse (konsesjon) fra Barne- og likestillingsdepartementet. Konsesjonsvilkårene er inntatt i lovens kapittel 2. I tillegg til konsesjonen fra departementet, vil det også være nødvendig med konsesjon fra Datatilsynet til å behandle personopplysninger. Departementet har funnet det nødvendig å stille krav om konsesjon fra myndighetene for å drive gjeldsregister, for å sikre at forvaltningen av gjeldsopplysninger kan skje på en mest mulig forsvarlig og sikker måte. Hensett til opplysningenes karakter og mengden av opplysninger, legger departementet til grunn at krav om konsesjon på beste måte vil kunne hindre misbruk, kopling eller spredning av opplysningene til uvedkommende, og begrense de personvernmessige konsekvensene av etableringen av en gjeldsregisterordning. Det legges ikke opp til noen enerett til å etablere gjeldsregister. Slik ordningen er innrettet, vil alle foretak som fyller vilkårene kunne få tillatelse til dette, herunder også utenlandske foretak. Departementet antar likevel at det av kostnads- og effektivitetshensyn kan bli aktuelt å samarbeide om ett register. Dette er det imidlertid opp til bransjen å avgjøre. I tillegg til kravet om at det må opprettes et eget foretak som må godkjennes, stilles det også krav til egnethet for eierne. Disse må kunne sikre en god og forsvarlig forvaltning av foretaket, jf. lovutkastet § 2-1 annet ledd. Dette vil også skape tillit til at registerets opplysninger blir behandlet forsvarlig.

7.3.2 Krav til organisasjonsform

Det foreslås videre at et gjeldsregisterforetak må organiseres som aksjeselskap eller allmennaksjeselskap. Dette vil etter departementets mening bidra til at registeret vil kunne ha en effektiv og funksjonell drift. Disse organisasjonsformene vil også virke tillitsskapende på bakgrunn av de krav aksjelovgivningen stiller med hensyn til ansvarlige selskapsorganer og -kapital, forsvarlige beslutningsprosesser, regnskapsplikt og krav til økonomisk styring og vederheftighet for øvrig. Selv om profitt hensynet ikke bør være det mest fremtredende for et gjeldsregister, antar departementet at en organisasjonsform med eiere som har rett til deler av virksomhetens overskudd vil medføre at disse stiller krav til selskapets drift, herunder kostnadsberegning mv. Dersom det skulle oppstå en situasjon med ett eller flere foretak (gjeldsregistre) vil dette kunne ha betydning for prisen på opplysningene overfor finansforetak og kredittopplysningsforetak og dermed til sist overfor forbrukerne. I en monopollignendesituasjon kan det være nødvendig å gripe inn i prisdannelsen, jf. forslag til forskriftshjemmel i om dette i § 3-4. Ved vurderingen av organisasjonsform (aksjeselskap eller allmennaksjeselskap) har departementet lagt noe vekt på at det kan ha betydning at et gjeldsregister kreves organisert på en måte som også er kjent i utlandet.

Det følger av aksjelovgivningen at et aksjeselskap og et allmennaksjeselskap skal ha vedtekter, jf. aksjeloven og allmennaksjeloven §§ 2-1 og 2-2. Det foreslås at gjeldsregisterforetakets vedtekter skal godkjennes av departementet. Det foreslås også en forskriftshjemmel hvorefter det kan gis nærmere bestemmelser om vedtektenes innhold, for eksempel om at enkelte typer vedtekter om interne forhold mv., ikke behøver godkjenning. Godkjenning av foretakets vedtekter vil skje som ledd i søknadsbehandlingen etter lovutkast til § 2-2.

Videre er det inntatt en egen bestemmelse om internkontroll i foretaket, jf. lovutkast til § 2-6. Ved søknad om konsesjon må det godtgjøres at det er etablert et tilfredsstillende system for internkontroll. For øvrig har departementet lagt vekt på at organiseringen av gjeldsregisterforetak i størst mulig grad bør følge de alminnelige regler i aksjelovgivningen.

7.3.3 Egnethetskrav til styre og ledelse

Departementet har kommet til at det bør foreslås å stille visse krav til styre og ledelse i et gjeldsregister. Det antas at det bør være et styre på minimum tre medlemmer. Dette er samme krav som etter allmennaksjeloven og altså noe strengere enn etter aksjeloven. Det stilles etter aksjeloven ikke krav om daglig leder som etter allmennaksjeloven, men dersom foretaket har daglig leder, kan vedkommende ikke være medlem av styret. Dette sikrer bl.a. at styret kan foreta en uavhengig vurdering av daglig leders arbeid, og at det ikke oppstår uklare kompetanse- og ansvarsforhold mellom styret og daglig leder. Etter forslaget her skal gjeldsregisterforetak ha daglig leder uansett organisasjonsform. Videre foreslås krav om at både styremedlemmer, daglig leder og andre som eventuelt deltar i ledelsen av gjeldsregisteret har relevante kvalifikasjoner og yrkeserfaring. Vurderingen av dette er ment å skulle være av diskresjonær art. Det stilles ikke konkrete krav til utdanning eller yrkeserfaring. Også utelukkende realkompetanse kan dermed være tilstrekkelig. Det samme gjelder de foreslåtte kravene tilandel og adferd, som det må vurderes konkret om er oppfylt i hvert enkelt tilfelle. Eksempelvis er hederligandel ikke det samme som plettfriandel. Det bør som vanlig legges vekt på eventuelle lovbrudds art, grovhet og alder. Nyere lovbrudd av ikke ubetydelig art på det økonomiske området bør imidlertid normalt lede til at vedkommende anses å ikke kunne ivareta

sitt verv på forsvarlig måte. Krav om politiattest skal etter forslaget bare gjelde styremedlemmer og daglig leder. Det foreslås også at eventuelle endringer i sammensetningen av styret eller ledelsen skal meldes til Finanstilsynet, som skal kunne kontrollere at de nye personene oppfyller lovens vilkår. De ovenfor nevnte krav er altså krav etter den foreslåtte gjeldsregisterloven, og gjelder uavhengig av om gjeldsregisteret etableres som et aksjeselskap eller et allmennaksjeselskap.

7.3.4 Virksomhetsbegrensning

Et gjeldsregister skal som utgangspunkt kun drive med mottak, registrering og utlevering av gjeldsopplysninger. Dette er viktig for foretakets allmenne tillit. Det er således ikke formålstjenlig at et gjeldsregister driver annen virksomhet i samme foretak med mindre virksomheten har direkte sammenheng med gjeldsregisteringen. Særlig uheldig vil det være dersom foretaket skulle drive en virksomhet i konkurranse med sine samarbeidspartnere og kunder. Et slikt foretak bør f.eks. ikke kunne drive med finansieringsvirksomhet eller virksomhet som kredittopplysningsforetak. Foretaket bør ikke kunne selge eller på noen måte utlevere annen informasjon enn gjeldsopplysninger, som er egnet til å belyse en persons kredittverdighet, for eksempel betalingsanmerkninger eller informasjon om tidligere lån som er innbetalt i sin helhet eller lignende. Dersom det drives annen virksomhet i foretaket vil dette også kunne svekke tilsynsmyndighetens mulighet til å føre effektiv kontroll og tilsyn med kjernevirksomheten, og svekke den allmenne tillit til foretakets nøytralitet.

På den annen side kan det tenkes at det i helt spesiell tilfeller er rasjonelt og kostnadseffektivt å drive visse typer annen virksomhet i forbindelse med eller som følge av kjerneoppgavene. Regler om virksomhetsbegrensning bør derfor ikke være så absolutte at all slik virksomhet hindres. Men slik virksomhet må være uttrykkelig godkjent av konsesjonsmyndigheten ved enkeltvedtak eller i forskrift. Dersom annen virksomhet står i direkte sammenheng med registrering av gjeldsopplysninger og ikke er egnet til å svekke foretakets integritet eller uavhengighet som gjeldsregister, bør den dermed kunne tillates. Departementet går på denne bakgrunn inn for å lovfeste relativt strenge regler om virksomhetsbegrensning for gjeldsregisterforetak, men med visse unntak, jf. lovutkast til § 2-7. Det kan etter annet ledd i paragrafen bestemmes nærmere i forskrift hvilken virksomhet som kan drives i samme foretak. Dette kan også avgjøres i enkeltvedtak, f.eks. etter søknad fra foretaket om å få adgang til å drive en spesiell virksomhet som det er rasjonelt å drive i forbindelse med registervirksomheten. En slik ordning vil ivareta behovet for endringer som er hensiktsmessige, for eksempel på grunn av tekniske nyvinninger eller samfunnsutviklingen for øvrig. Et enkeltvedtak vil på vanlig måte kunne påklages og bringes inn for domstolene etter alminnelige forvaltningsrettslige regler.

7.3.5 Søknad og søknadsbehandling

Foretak som søker om konsesjon må i søknaden gi de nødvendige opplysninger som er av betydning for behandling av søknaden, herunder dokumentere at lovens vilkår er oppfylt, jf. lovutkastet § 2-2. Opplysningskravet innebærer at søkeren må dokumentere blant annet at:

- organisasjonsform er i samsvar med loven (AS eller ASA) (§ 2-1 tredje ledd)
- eierne er egnet til å sikre en god og forsvarlig forvaltning av foretaket (§ 2-1 annet ledd)
- kravene til styresammensetning og daglig leders rolle er oppfylt (§ 2-4 første ledd)

- kvalifikasjonskravene til styremedlemmer og daglig leder mv. må være oppfylt (§ 2-4 annet ledd)
- styret og daglig leder har fremlagt tilfredsstillende politiattester (§ 2-4 fjerde ledd)
- foretaket har fastsatt vedtekter og organisert tilfredsstillende internkontroll. Vedtektene må fremgå av søknaden slik at disse kan godkjennes av konsesjonsmyndigheten, jf. § 2-5 første ledd. Dersom det er gitt forskrift om vedtektsinnholdet, jf. § 2-5 annet ledd, må vedtektene oppfylle kravene fastsatt i forskriften.

For å sikre en rask og effektiv søknadsbehandling, er det fastsatt at behandlingstiden ikke må overskride seks måneder. Dette er samme frist som for søknad om etablering av verdipapirregistre og finansforetak. Dersom det er mangler ved søknaden, begynner imidlertid ikke denne fristen å løpe før departementet har mottatt de nødvendige opplysninger. Avgjørelsen om det skal gis tillatelse vil være et enkeltvedtak iht. forvaltningsloven § 24. Vedtaket må dermed grunngis. Det kan også påklages til overordnet forvaltningsmyndighet, i dette tilfellet Kongen i statsråd, jf. forvaltningsloven § 28 første ledd.

Det foreslås i lovutkastet § 2-3 at departementet skal kunne trekke tillatelsen tilbake eller endre den dersom den ikke er tatt i bruk innen tolv måneder, er gitt ved hjelp av uriktige opplysninger eller andre uregelmessigheter, eller dersom gjeldsregisteret foretar alvorlige eller systematiske overtredelser av regelverket. Det samme gjelder dersom pålegg fra Finanstilsynet ikke etterkommes innen den frist Finanstilsynet fastsetter.

7.4 Rapporteringsplikt

Et viktig spørsmål er om institusjonene som skal avgi gjeldsopplysninger til registeret bør ha plikt til dette. En rapporteringsplikt vil sikre et mer fullstendig register, noe som igjen vil øke tilliten til registeret. Alle foretak som yter forbrukskreditter uten sikkerhet vil da måtte melde inn engasjementene til registeret, og det vil kunne reageres mot unnlattelse, bl.a. av Finanstilsynet. Det er viktig at registeret er fullstendig ajourført etter de regler som vil gjelde for ajourføring. Rapporteringsplikt ble også drøftet i høringsnotatet fra 2012, jf. punkt 2.3.3 foran, hvor departementet gikk inn for en rapporteringsplikt ved en offentlig løsning, men ikke ved en privat løsning. Det var imidlertid stor støtte blant høringsinstansene for å innføre en rapporteringsplikt, både ved offentlig og privat registreringsordning.

Rapporteringsplikt synes å være et viktig grunnlag for å sikre et fullstendig og ajourført register, og departementet går derfor inn for at en slik plikt lovfestes, jf. lovutkast til § 3-1. Dette vil bidra til registerets legitimitet og troverdighet. Plikten vil etter forslaget gjelde for finansforetak, slik disse er definert i finansforetaksloven § 1-3. I høringsnotatet fra 2012 var det foreslått at plikten skulle gjelde "finansforetak med konsesjon". Siden flere finansforetak som tilbyr tjenester i Norge ikke har konsesjon fra norske myndigheter, ble det foreslått å bruke uttrykket "finansforetak". Dette var også forslaget i Prop.195 L (2012-2013), som ble fremlagt av den forrige regjeringen.¹⁹

Et annet sentralt spørsmål er hvilke gjeldstyper som skal registreres. Ideelt sett burde et gjeldsregister omfatte mest mulig, og i prinsippet alt, av den enkelte skyldners

¹⁹ Om bakgrunnen for dette, se proposisjonen punkt 6.3.3 side 40-41.

gjeldsforpliktelser. Dette ville gi det beste grunnlaget for kredittvurderingen. Samtidig er det slik at en rekke gjeldstyper allerede er registrert i andre registre, og således kan gjenfinnes der. Dette gjelder for eksempel boligkjøp og forbrukslån gitt med pant i bil. Disse registrene tjener også mange andre formål, og ideelt sett ville det ha vært en fordel å få registrert all gjeld i gjeldsregisteret. Riktignok vil ikke aktuell restsaldo fremkomme ved søk i disse registrene, men dette kan lånsøker fremskaffe etter forespørsel fra kredittgjæter. I det forslaget som legges fram nå, har departementet kommet til at det - i alle fall foreløpig - er hensiktsmessig kun å registrere usikret kreditt (typisk kredittkortgjeld og forbrukslån). Med *usikret* menes her "ikke pantsikret", jf. definisjonen i lovutkastet til § 1-2 nr. 4. Også kausjonssikrede forbrukskreditter vil derfor omfattes av forslaget. Også såkalt realkausjon, altså sikkerhet i tredjepersons eiendom, anses som usikrede lån og vil derfor være omfattet av registeret. Også usikret kreditt gitt til næringsformål vil omfattes dersom virksomheten drives som enkeltpersonforetak.

Bakgrunnen for å begrense registreringen til forbrukskreditter er at det er innenfor dette området det samlede misligholdet er størst, og det er skyldnere med denne typen gjeld som lettest får alvorlige gjeldsproblemer, jf. kapittel 3 foran. Dersom erfaringene med registreringen er gode, kan registeret på et senere tidspunkt også utvides til å omfatte annen gjeld. Departementet vil her peke på at et gjeldsregister ikke behøver å være fullstendig med hensyn til gjeldstyper mv. for å fungere. Ved at registeret ikke pretenderer å være fullstendig, vil kredittgjæterne ikke ha noen grunn til å innvilge kreditt i tillit til at det ikke finnes mer gjeld enn det som er registrert. Det viktigste vil være å registrere gjeldsforpliktelser som kredittgjæter ikke kan få informasjon om fra andre kilder, og som erfaringsvis skaper problemer. Desto mer gjeld som er registrert, og jo mer ajourført et register er, desto bedre vil grunnlaget for kredittvurderingene bli.

Personvern hensyn tilsier at registrering av gjeldsopplysninger ikke kan være mer omfattende enn hva som er nødvendig for å nå formålet med registreringen. I mange tilfeller gjelder kredittforespørsler små beløp, for eksempel kjøpekreditter, altså kreditt formidlet av selger i forbindelse med et konkret kjøp. Det kan derfor reises spørsmål om det bør være en nedre beløpsgrense for registrering av gjeldsopplysninger. En nedre beløpsgrense vil bidra til at færre opplysninger blir registrert. Selv om kredittforespørsler i mange tilfeller gjelder små beløp, bør det ved fastsettelsen av en eventuell beløpsgrense tas høyde for at en akkumulering av mange småkreditter kan føre til større samlede gjeldsproblemer for den enkelte. Beløpsgrensen bør derfor i tilfellet ikke settes for høyt. Departementet vil vurdere dette spørsmålet nærmere ved utformingen av forskriftsbestemmelser, jf. forskriftshjemmel i lovutkast til § 3-1 annet ledd.

Det må også avklares hvor detaljerte og oppdaterte opplysninger om det enkelte kredittforhold det er nødvendig å rapportere og registrere. Opplysningene bør være så vidt omfattende og presise at de er egnet til å danne grunnlag for en bedre kredittvurdering, men dette bør veies mot mengden av opplysninger som skal rapporteres. Behovet for detaljerte opplysninger kan også variere ut fra hvilken type kreditt som skal registreres. For forbrukslån, som normalt nedbetales suksessivt, er det grunn til å tro at det er opplysninger om saldo (utnyttet kreditt), og ikke det opprinnelige lånebeløpet som vil være relevant for kredittvurderingen. Når det gjelder rammekreditter, for eksempel i form av en kontokreditt eller kredittkort med forhåndsinnvilget kredittgrense, kan både opplysninger om den innvilgede/opprinnelige kredittrammen, og opplysninger om den til enhver tid benyttede kreditten være opplysninger som er relevant for kredittvurderingen. Departementet antar at registrering av både innvilget kredittramme og

løpende saldo vil gi det beste bildet av skyldnerens gjeldssituasjon. En slik løsning er etter det som er opplyst også mest ønskelig blant kreditttyterne og kredittopplysningsforetakene, da opplysninger om både kredittamme og saldo vil gjøre det lettere å bygge opp mer presise scoremodeller. Også dette spørsmålet vil bli nærmere vurdert i forbindelse med forskriftsarbeidet.

7.5 Registreringsplikt

Departementet antar at gjeldsregisterforetak bør ha en lovfestet plikt til å registrere opplysningene som innhentes fra foretakene, jf. utkast til § 3-2 første ledd. På samme måte som for rapporteringsplikt vil det være behov for å avklare enkelte detaljer om registreringsplikt i forskrift, jf. lovutkast til forskriftshjemmel i § 3-2 annet ledd.

7.6 Tilgang til informasjon fra gjeldsregisteret

Departementet anser det som avgjørende for tilliten til gjeldsregisteret at den informasjon som lagres ikke blir misbrukt, kommer på avveie, eller blir brukt utenfor sitt formål. Gjeldsopplysninger skal derfor bare kunne utleveres fra gjeldsregisteret til Husbanken og finansforetak i forbindelse med vurdering av en konkret søknad om kreditt eller ved endring av vilkår på en løpende kreditt, til kommunene i forbindelse med behandling av saker om startlån, samt til kredittopplysningsforetak som ledd i deres virksomhet (som i seg selv er konsesjonsbelagt). Opplysningene vil dermed kunne brukes direkte av de nevnte kreditttyterne ved en kredittvurdering, samt påvirke kreditscoren fra et kredittopplysningsforetak. Dermed vil også kredittvurderinger som bare bygger på kredittscore eller lignende kunne påvirkes av gjeldsopplysningen.

Det vil ikke være adgang til å utlevere gjeldsopplysninger til andre, som inkassoforetak, boligutleiery, elektrisitetsleverandører, teleselskap, eller lignende. Kreditttytere kan bare få gjeldsopplysninger fra gjeldsregisteret i forbindelse med vurdering av en konkret søknad om kreditt, eller ved endring av vilkår på en løpende kreditt. Gjeldsopplysninger kan således ikke etterspørres i løpende kredittforhold med mindre det foreligger en konkret søknad om økning av kreditten, endrede betalingsvilkår el.l. Kommuner skal bare ha tilgang til gjeldsopplysninger fra gjeldsregisteret i forbindelse med behandling om søknad om startlån. Heller ikke journalister skal kunne få opplysninger direkte fra registeret. Disse har i dag tilgang til kredittopplysninger, noe som følger av personopplysningsloven § 7.

Offentlig myndighet kan bare få utlevert gjeldsopplysninger når det er særskilt hjemmel for det. Gjeldsopplysninger bør også, på nærmere vilkår, kunne utleveres til forskning. Departementet antar at det er hensiktsmessig at dette kan gjøres etter de samme regler som gjelder for verdipapirregistre, og foreslår en henvisning til verdipapirregisterloven om dette, herunder bestemmelsene om forskeres taushetsplikt. Det foreslås videre at Norges Bank og Finanstilsynet skal ha tilgang til aidentifiserte (jf. nærmere kapittel 8) opplysninger fra gjeldsregisteret for analyse- og overvåkningsformål. Publikums gjeld er en viktig størrelse i norsk økonomi og særlig for utsiktene til finansiell stabilitet. I mange land har myndighetene tilgang til registerdata over husholdningenes og foretakenes gjeld. Eurolandene, Danmark og Sverige utvikler for tiden en stor database med opplysninger om individuelle lån i foretak, flere

av landene vil også samle inn tilsvarende data om husholdningslån. Dataene vil gi myndighetene bedre muligheter til på aggregert nivå å analysere sårbarheter knyttet til gjeld. I Norge har ikke myndighetene i dag tilgang til slike registerdata. Norges Bank og Finanstilsynet vil få bedre mulighet til å analysere finansiell stabilitet med tilgang til opplysninger fra gjeldsregisteret for usikrede lån til husholdninger. Analysene som Norges Bank og Finanstilsynet vil foreta, vil som nevnt være aggregerte analyser.

Gjeldsopplysninger skal ikke kunne gis muntlig, da dette kan hindre loggføring, samt bidra til at uvedkommende lettere får tak i opplysningene.

Det blir etter dette en langt snevrere adgang til opplysninger fra gjeldsregister enn det som i dag gjelder for opplysninger fra kredittopplysningsforetak.

Departementet foreslår en bestemmelse i samsvar med dette, jf. lovutkast § 3-3.

7.7 Vederlag for utleverte opplysninger

En privat modell for registrering av gjeld som foreslått (uten offentlig finansiering), må helt eller delvis finansieres ved salg av de registrerte opplysningene til kredittopplysningsforetak og finansforetak.

Departementet foreslår en bestemmelse om rett til vederlag for utlevering av opplysninger jf. § 3-4. Vederlagsretten vil gjelde for utlevering av opplysninger også til forskning. Det gjøres imidlertid unntak fra retten til å kreve vederlag for utlevering av gjeldsopplysninger til offentlige myndigheter som har krav på opplysningene i medhold av lov eller forskrift, herunder Norges Bank og Finanstilsynet. Departementet foreslår at det ikke skal være adgang for gjeldsregisteret til å kreve vederlag for andre tjenester enn utlevering av gjeldsopplysninger, herunder registrering. Dette har sammenheng med den foreslåtte rapporteringsplikten.

Det uttales i "Rapport om alternative modeller for registrering av usikret forbrukskreditt til bruk ved kredittvurdering", punkt 7.1, at det må antas at kredittyter ser seg tjent med bruk av registeret når det skal foretas kredittvurderinger, særlig ved søknader om større lånebeløp og søknad om usikret lån eller kreditt. Det legges til grunn at tilgang på gjeldsopplysninger vil gjøre kredittvurderingene mer effektive og presise. Det forventes at bedre kredittvurderinger vil kunne redusere andelen innvilgede kreditter som låntaker ikke vil være i stand til å innfri, som igjen vil kunne redusere kredittyters tap. Selskapene har også administrative kostnader knyttet til oppfølging av misligholdte lån. Disse utgiftene kan reduseres når antallet misligholdte lån går ned.

Inntekspotensialet til et gjeldsregister er usikkert. Det er for eksempel usikkert om etterspørselen etter gjeldsopplysninger vil være høy nok til å dekke utgiftene ved drift av registre. På den annen side kan høy etterspørsel etter kreditt i befolkningen lede både til mange etterspørsler og høy betalingsvilje for registrerte opplysninger. Dersom etterspørselen etter opplysningene skulle vise seg å være svært høy, kan et register med en sterk markedsposisjon, kunne oppnå betydelig fortjeneste, samtidig som høye priser på salg av opplysninger kan begrense bruken av gjeldsopplysninger i kredittvurderinger, i strid med målsettingene bak loven. Departementet foreslår på denne bakgrunn en forskriftshjemmel til å gi regler om

prisfastsetting og kostnadsbelastning for de tjenester som ytes av gjeldsregisteret, jf. lovutkast til § 3-4 annet ledd. Dette gir myndighetene en mulighet til å kontrollere det vederlaget gjeldsregisteret krever for utlevering av gjeldsopplysninger. Dette vil bidra til effektiv bruk av registeret.

7.8 Innsyn

Alle virksomheter som behandler personopplysninger ("behandlingsansvarlige") har plikt til å gi den registrerte innsyn i opplysningene som innhentes og registreres. Personopplysningsloven inneholder regler om dette i kapittel III. Den generelle retten til innsyn er hjemlet i § 18, hvoretter enhver kan be om informasjon om bl.a. hvilke opplysninger som er registrert, hvor opplysningene kommer fra, og hva de skal brukes til. I samme lovs § 20 er det regler om den behandlingsansvarliges informasjonsplikt når opplysningene innhentes fra andre enn den registrerte. I slike tilfeller skal den behandlingsansvarlige som hovedregel av eget tiltak varsle den registrerte om innhenting. Dersom formålet er å gi opplysningene videre, kan det ventes med å varsle til utleveringen skjer. Departementet antar at disse reglene vil være tilstrekkelige også for gjeldsregister. Det synes unødvendig og uforholdsmessig omfattende å varsle den registrerte hver gang det overføres informasjon fra finansforetakene til gjeldsregisteret. Slik departementet ser det ivaretas hensynet til den registrerte godt nok ved at vedkommende på ordinær måte gis gjenpart av opplysningen som utleveres i forbindelse med kredittopplysning, altså i de tilfellene hvor det gjøres direkteoppslag i registeret, eller får opplysningene fra kredittopplysningsforetak. Departementet finner på denne bakgrunn at det er tilstrekkelig med en henvisning til de aktuelle bestemmelsene i personopplysningsloven på dette punkt, se utkast til § 4-4. Departementet antar at detaljerte regler på dette punkt mest hensiktsmessig kan gis i forskrifts form, og vil foreslå en hjemmel for dette i samme bestemmelse.

7.9 Retting og sletting av mangelfulle/unødvendige opplysninger

Personopplysninger som er uriktige, ufullstendige eller av en art som det ikke er adgang til å bruke, skal etter personopplysningsloven § 27 rettes. Den behandlingsansvarlige plikter også om mulig å sørge for at feilen ikke får betydning for den registrerte. Retting skjer ved at de mangelfulle opplysningene slettes, eller at de tydelig markeres og suppleres med korrekte opplysninger så langt dette er mulig. Videre har personopplysningsloven i § 28 et forbud mot å lagre personopplysninger som er unødvendige. Også verdipapirregisterloven har bestemmelser om retting og sletting, jf. § 6-6, hvoretter registerfører bl.a. plikter å slette uriktige opplysninger. Departementet antar at personopplysningslovens regler på dette området bør gjelde også for gjeldsregister, og foreslår en bestemmelse som viser til dens §§ 27 og 28, jf. utkast til § 4-5.

I høringsnotatet fra 2008 (punkt 3.6) ble det drøftet om historiske opplysninger om gjeld kunne være relevante ved kredittvurdering og derfor burde være tilgjengelige for kredittyttere. De fleste høringsinstanser gikk inn for at gjeldsopplysningene burde slettes etter innfrielse. Dette var også den forrige regjeringens konklusjon, se nærmere Prop. 195 L (2012-2013), punkt 6.6.3. Departementet antar at historiske opplysninger ikke er nødvendige for å gjøre en forsvarlig kredittvurdering, og vil foreslå en lovbestemmelse om at gjeldsopplysninger skal slettes når saldo er innfridd og eventuell kredittramme er avviklet, jf. lovutkast til § 3-5 første ledd. Også her vil det være behov for å fastsette bestemmelser om enkelte nærmere detaljer for hvordan

slettingen skal foregå, noe som mest hensiktsmessig kan gjøres i forskrift. Departementet foreslår en forskriftshjemmel med dette formål, jf. utkast til § 3-5 annet ledd.

7.10 Klage

Virksomhet som skal drive gjeldsregister vil måtte ha konsesjon fra Datatilsynet, og vil også være underlagt tilsyn fra dette organet, jf. personopplysningsloven § 42, som også definerer adgangen til å klage på behandling av personopplysninger, nektelse av innsyn mv., jf. også forvaltningsloven § 28. Datatilsynets avgjørelser kan klages videre inn for Personvernemnda, jf. personopplysningsloven § 43, samt i noen tilfeller inn for Kongen i statsråd, jf. § 42 fjerde ledd. Etter lovforslaget her skal Barne- og likestillingsdepartementet være konsesjonsmyndighet for selve registeret, mens Finanstilsynet skal ha tilsynsansvaret. Eventuelle klage på konsesjonsbehandlingen kan dermed rettes til Kongen, mens klage på tilsynsmyndighetens avgjørelser kan bringes inn for Finansdepartementet, jf. i begge tilfeller forvaltningsloven § 28. På denne bakgrunn finner departementet at det ikke er nødvendig å foreslå egne klageregler i lovutkastet her.

7.11 Erstatning

Registrering og bruk av feilaktige personopplysninger kan i ulike sammenhenger tenkes å føre til økonomisk tap for den som rammes. Personopplysningsloven har en egen bestemmelse om erstatningsansvar i § 49. Etter bestemmelsens første ledd inntreer erstatningsplikt dersom virksomheten har begått feil eller forsømmelser som har ført til at personopplysninger har blitt behandlet i strid med lovgivningen. Etter annet ledd inntreer erstatningsansvar på objektivt grunnlag dersom uriktige eller åpenbart misvisende *kredittopplysninger* er formidlet. Det er også hjemmel for å pålegge erstatning for ikke økonomisk skade. Departementet finner at disse reglene er tilstrekkelige og så for gjeldsregister, og at det ikke er nødvendig å foreslå egne bestemmelser om erstatning i lovutkastet her.

7.12 Tilsyn, taushetsplikt og straff

7.12.1 Tilsyn, plikter overfor tilsynsmyndigheten

Departementet går inn for at gjeldsregister skal underlegges myndighetstilsyn, jf. utkast til § 4-1. Etter forslaget skal et gjeldsregister ha plikt til å gi opplysninger, legge frem dokumentasjon mv. etter tilsynets anmodning (annet ledd). Tilsynet kan også gi pålegg om retting dersom foretaket opptrer i strid med lov mv. Etter lovutkastet til § 4-1 fjerde ledd vil det være meldeplikt for ulike forhold som kan lede til at foretaket opphører eller slutter å fungere som forutsatt.

Tilsynsreglene som her er foreslått suppleres av bestemmelser i finanstilsynsloven for så vidt gjelder Finanstilsynets tilsynsvirksomhet, og av bestemmelser i personopplysningsloven når det gjelder tilsyn fra Datatilsynet, jf. blant annet personopplysningsloven §§ 44 og 46.

7.12.2 Taushetsplikt

Det er svært viktig at både de registrerte, finansforetakene og samfunnet ellers kan ha tillit til at registrerte opplysninger ikke kommer på avveie eller blir misbrukt på noen måte. Departementet foreslår derfor en omfattende taushetsplikt for både ansatte, tillitsvalgte, revisor og andre som utfører arbeid eller oppdrag på vegne av registeret, jf. lovutkast til § 4-2.

Taushetsplikten medfører her som ellers ikke bare en plikt til ikke skriftlig eller muntlig å røpe taushetsbelagte opplysninger, men også en plikt til å sørge for forsvarlig oppbevaring av all informasjon i dokumenter o.l. Det er foreslått samme regulering av taushetsplikten overfor og for forskere som i verdipapirregisterloven §§ 8-3 og 8-4, jf. henvisningen til disse bestemmelsene i lovutkastet til § 4-2 annet ledd.

Ansatte i tilsynsmyndighetene som kan få kjennskap til taushetsbelagt informasjon, har taushetsplikt etter egne lovbestemmelser, jf. finanstilsynsloven § 7 og personopplysningsloven § 45.

7.12.3 Straff

Departementet foreslår at forsettlig eller uaktsom overtredelse av brudd på reglene i gjeldsregisterloven sanksjoneres med straff, jf. forslaget til § 4-3. Bestemmelsen suppleres blant annet av egne straffebestemmelser i personopplysningsloven § 48.

7.13 Forholdet til EØS-retten

7.13.1 Innledning

Lovforslaget i dette høringsnotatet bygger på at virksomhet som gjeldsregister krever særlig tillatelse (konsesjon). Tillatelsen må innhentes før virksomheten tar til (utkastet § 2-1 første ledd). Vilkår for å få konsesjon er blant annet at eierne er egnet til å sikre en god, effektiv og forsvarlig forvaltning av foretaket (utkastet § 2-1 annet ledd). Det stilles krav til selskapsform og organisering av selskapet, jf. §§ 2-1 tredje ledd og § 2-4. Selskapenes virksomhet vil være begrenset til å drive gjeldsregister (utkastet § 2-7). Selskapets vedtekter skal godkjennes av departementet (utkastet § 2-5). Selskapet skal videre ha internkontrollsystem (utkastet § 2-6).

Søknaden om tillatelse til å drive gjeldsregister skal inneholde de opplysninger som er av betydning for behandling av søknaden (utkastet § 2-2). Endringer i selskapets ledelse skal meldes til Finanstilsynet som fører tilsyn med at medlemmene av ledelsen oppfyller lovens krav (utkastet § 2-4 tredje ledd).

Departementet vil i det følgende peke på aktuelle problemstillinger som vil være aktuelle både om forslaget omfattes av tjenesteloven og dersom det ikke omfattes. Departementet bør høringsinstansene uttale seg særskilt om disse spørsmålene.

7.13.2 Hvilke deler av EØS-retten kommer til anvendelse?

Tjenesteloven innarbeider tjensteddirektivet i norsk rett. Tjensteddirektivet og tjenesteloven regulerer en rekke forhold vedrørende retten til etablering og retten til fri bevegelighet av tjenester. Dersom tjenesteloven kommer til anvendelse, vil vurderingen av forslaget i høringsnotatet kunne gjøres etter bestemmelsene i tjenesteloven.

Dersom tjenesteloven ikke kommer til anvendelse og det ikke foreligger annen sekundærrett som full ut regulerer etablering og fri bevegelighet av gjeldsregistertjenester, vil vurderingen av utkastet til gjeldsregister lov bero på EØS-avtalens hoveddel. Denne har bestemmelser om fri bevegelighet av tjenester og retten til etablering.

Tjenesteloven gjelder ikke for finansielle tjenester, jf. tjenesteloven § 3 bokstav f. Forståelsen av tjenesteloven på dette punkt vil være den samme som forståelsen av tjensteddirektivets virkeområdebestemmelse.

Av tjenstedirektivets artikkel 2 nr. 2 bokstav b, om direktivets virkeområde, følger det at direktivet ikke får anvendelse på: *«finansielle tjenester som banktjenester og tjenester som gjelder kreditt, forsikring og gjenforsikring, yrkesbaserte eller individuelle pensjoner, verdipapirer, investeringsfond, betaling og investeringsrådgivning, herunder tjenestene oppført i vedlegg I til direktiv 2006/48/EF»*.

Direktiv 2006/48/EF (om å starte og utøve virksomhet som kredittinstitusjon) erstattes av direktiv 2013/36/EU (om adgangen til å drive som kredittinstitusjon og verdipapirforetak, og om endring av direktiv 2002/87/EF om supplerende tilsyn med kredittinstitusjoner, forsikringsselskaper og investeringsforetak i finanskonsern og om opphevelse av direktiv 2006/48/EF og 2006/49/EF). I vedlegg 1 til både direktivet fra 2006 og fra 2013, er blant annet "kredittopplysninger" nevnt. "Kredittopplysninger" dekker den typen opplysninger som et gjeldsregister skal motta, registrere og utlevere. Det er imidlertid ikke klart at håndtering av kredittopplysninger som gjøres av andre tjenesteytere enn kredittinstitusjoner og verdipapirforetak, reguleres av sekundærretten nevnt i avsnittet over.

Det synes etter departementets vurdering ikke å foreligge annen sekundærrett som regulerer adgangen til å utøve den type tjenestevirksomhet som omfattes av lovforslaget. Personverndirektivet (95/46 EF) regulerer behandling av personopplysninger, men har ikke generelle bestemmelser som gjelder adgangen til å etablere eller drive gjeldsregistrertjenester.

Dersom tjensteloven og tjenstedirektivet ikke regulerer denne typen virksomhet, og det heller ikke foreligger annen sekundærrett som er tatt inn i EØS-avtalen som regulerer denne typen virksomhet, må den EØS-rettslige vurderingen, som nevnt over, baseres på EØS-avtalens hoveddel og relevant rettspraksis. I de neste avsnittene vil departementet kort peke på de problemstillingene EØS-avtalen i så fall reiser. Departementet vil også i noen grad peke på hvilken betydning tjenstelovens bestemmelser vil ha for vurderingene dersom tjensteloven kommer til anvendelse.

7.13.3 Etableringsretten

EØS-avtalen artikkel 31 fastsetter at det ikke skal være noen restriksjoner på etableringsadgangen for statsborgere fra EØS-statene. Slike restriksjoner kan likevel tillates dersom de ikke er diskriminerende, skal ivareta tvingende allmenne hensyn og det er egnet og nødvendig for å ivareta de aktuelle hensyn. Diskriminerende restriktive tiltak kan i henhold til EØS-avtalen artikkel 33 tillates når de er fastsatt ved lov eller forskrift og begrunnet med hensynet til offentlig orden, sikkerhet og folkehelsen. Slike diskriminerende tiltak må også være egnet og nødvendig for å ivareta de aktuelle hensyn.

Kravet om konsesjon i lovutkastet § 2-1, samt enkelte av de øvrige bestemmelsene i lovutkastet vil kunne utgjøre restriksjoner for utenlandske virksomheter som ønsker å etablere gjeldsregistre i Norge. Departementet er imidlertid av den oppfatning at konsesjonsordningen ivaretar tvingende allmenne hensyn, og er egnet og nødvendig for å ivareta de aktuelle hensyn.

Gjeldsregisterlovens formål er i henhold til lovutkastet § 1-1 *«å legge til rette for sikker, ordnet og effektiv registrering og utlevering av gjeldsopplysninger som kan bidra til bedre kredittvurderinger og forebygge gjeldsproblemer blant enkeltpersoner.»*

Lovens formål er todelt. Den skal for det første legge til rette for sikker, ordnet og effektiv registrering av gjeldsopplysninger. For det annet, skal slik registrering bidra til å forebygge gjeldsproblemer ved å bidra til bedre kredittvurderinger.

Formålet til konsesjonsordningen og øvrige bestemmelser i lovutkastet som eventuelt kan anses som restriksjoner i etableringsretten, er i hovedsak å ivareta personvern hensyn og sikre den nødvendige tillit blant låntakere og kredittyttere, og samfunnet generelt, til gjeldsregisteret. Som nevnt under punkt 7.3.1. i høringsnotatet, har departementet funnet det nødvendig å stille krav om konsesjon fra myndighetene for å drive gjeldsregister, for å sikre at forvaltningen av gjeldsopplysninger kan skje på en mest mulig forsvarlig og sikker måte. Hensett opplysningenes karakter og mengden av opplysninger, legger departementet til grunn at krav om konsesjon på best mulig måte vil kunne hindre misbruk, kopling eller spredning av opplysningene til uvedkommende, og begrense de personvernmessige konsekvensene av etableringen av en gjeldsregisterordning. I tillegg til kravet om at det må opprettes et eget foretak som må godkjennes, stilles det også krav til egnethet for eierne. Disse må kunne sikre en god og forsvarlig forvaltning av foretaket, jf. lovutkastet § 2-1 annet ledd. Dette vil også skape tillit til at registerets opplysninger blir behandlet forsvarlig.

Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) artikkel 8 fastsetter at enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse. Dette omfatter også vern om personopplysninger. I EUs charter for fundamentale rettigheter artikkel 8 er retten til personvern kommet tydeligere til uttrykk. Her fastsettes det blant annet at alle har rett til beskyttelse av personopplysninger og det stilles overordnede krav til behandlingen av slike opplysninger.

Fra EU domstolens praksis framgår det at de fundamentale rettighetene som er fastsatt i EMK eller for øvrig forplikter medlemsstatene er hensyn som kan begrunne restriksjoner i de fire friheter, inkludert etableringsretten. Etter departementets vurdering må det derfor kunne legges til grunn at hensynet til personvern er et tvingende allment hensyn som kan begrunne restriksjoner i etableringsretten.

Videre legger departementet til grunn at konsesjonsordningen, og de restriktive tiltak forslaget til gjeldsregisterlov måtte etablere, er egnet til å sikre personvern hensynene. Dette er første del av den såkalte proporsjonalitetsvurderingen.

Krav om konsesjon, samt andre krav til virksomheten og dens ledelse anses som egnet ved at disse bidrar til at gjeldsregisterforetaket kan ivareta personvernet på en sikker, ordnet og effektiv måte.

Andre del av proporsjonalitetsvurderingen er om tiltakene er nødvendige.

Departementet mener på bakgrunn av det ovenstående at den foreslåtte konsesjonsordningen er nødvendig for å ivareta blant annet hensynet til personvernet. Et gjeldsregister vil håndtere store mengder gjeldsopplysninger om et flertall av befolkningen. Selv om gjeldsopplysningene ikke nødvendigvis kan anses som sensitive i henhold til personvernregelverket, er det likevel slik at opplysningene av mange oppfattes som sensitive. Det er svært viktig at et gjeldsregister har tilstrekkelig tillit både i befolkningen generelt, hos de registrerte (låntakerne) og hos brukerne av gjeldsregisteret (kredittytterne). Krav om konsesjon, samt krav til organisering av gjeldsregisteret og foretakets ledelse, anses som nødvendige for å sikre at personvernet ivaretas på en tilstrekkelig god måte.

Departementet påpeker for ordens skyld at forholdet til tjenesteloven § 9 annet ledd bokstav b, som fastsetter at krav som begrenser retten til å velge om etablering skal skje som hovedforretningssted eller som filial, agentur eller datterselskap ikke er tillatt, eventuelt må vurderes nærmere, dersom tjenesteloven kommer til anvendelse.

Tjenstedirektivet artikkel 10 fastsetter at tillatelsesordninger skal bygge på kriterier som utelukker at vedkommende myndigheter utøver sin vurderingsmyndighet på en vilkårlig måte. Vilåårene for å få tillatelse må være klare og utvetydig, objektive, offentliggjort på forhånd og åpne og tilgjengelige. Tilsvarende krav følger av rettspraksis og vil gjelde etter EØS-avtalens hoveddel selv om ikke tjensteloven kommer til anvendelse.

7.13.4 Fri bevegelsehet av tjenester

EØS-avtalen artikkel 36 fastsetter at det ikke skal være noen restriksjoner på adgangen til å yte tjenester i EØS. Reglene som følger av EØS-avtalen om fri bevegelsehet av tjenester tilsvare langtf på vei de som er beskrevet om etableringsretten over. Restriksjoner i den frie bevegelsehet av tjenester er forbudt. Hva som utgjør en restriksjon vurderes i hovedsak etter samme vurderingstema som i etableringsretten.

Restriksjoner kan begrunnes i tvingende allmenne hensyn forutsatt at de er ikke diskriminerende, og de må være egnet og nødvendig for å ivareta det aktuelle hensynet. Diskriminerende restriksjoner kan bare begrunnes med hensynet til offentlig orden, sikkerhet og folkehelsen.

For fri bevegelsehet av tjenester er det større forskjell om en tjenstevirksomhet er omfattet av tjensteloven og tjenstedirektivets virkeområde enn det som er tilfelle for etableringsretten. Tjenstelovens bestemmelser avviker en del fra det som følger av EØS-avtalens hoveddel og relevant rettspraksis.

Det kan være behov for å utrede videre hvilke av bestemmelseene i lovutkastet som eventuelt skal gjøres gjeldende for tjensteytere som ønsker å yte gjeldsregistertjenester i Norge på grensekryssende basis - altså uten å etablere seg i Norge. Det må også utredes om dette vil utgjøre restriksjoner og om disse i så fall lar seg begrunne.

8 Personvernmessige konsekvenser av forslaget

8.1 Generelle bemerkninger

Behandling og utveksling av personopplysninger er en nødvendig forutsetning for et moderne, effektivt og velfungerende samfunn. Ved siden av å gi gode, sikre og lett tilgjengelige tjenester for publikum, kan tilgang på slike opplysninger også bidra til å forebygge og avverge uønskede hendelser. Men det er viktig å sikre at opplysningene blir brukt til formålet, og at de ikke kommer i gale hender.

Personvern er et uttrykk for den enkeltes og samfunnets behov for beskyttelse av den personlige integritet. Enhver skal i utgangspunktet kunne bestemme over hva andre skal få vite om deres personlig forhold. Personvern i denne sammenhengen kan dermed også kalles "personopplysningsvern". Det er også på dette området man finner den sterkeste lovfestede beskyttelse, for eksempel i personopplysningsloven, i reglene om taushetsplikt osv. Personvernregelverket skal bl.a. sikre at det ikke behandles flere opplysninger enn det som er nødvendig for et konkret formål, og at det bare behandles opplysninger for formål som er legitime. Videre skal personopplysningene være korrekte, fullstendige, relevante og tilstrekkelige for det enkelte formål. Likevel kan ikke selvbestemmelsesretten være uinnskrenket. I noen tilfeller kan samfunnets interesser veie tyngre enn hensynet til den enkeltes

integritet og interesse i å verne om sin person. Viktige mothensyn kan være nødvendigheten av å utøve sentrale samfunnsfunksjoner som kriminalitetsforebygging og kontrollvirksomhet.

Behandling av personopplysninger kan også være i den registrertes egen interesse. Slik er det ofte ved gjenbruk av personopplysninger, hvor for eksempel brukere av offentlige tjenester slipper å gi samme opplysninger flere ganger, eller slipper helt å gi opplysninger, fordi disse allerede er tilgjengelige. Dette gir også store samfunnsmessige effektivitetsgevinster, for eksempel innenfor offentlig forvaltning. Et godt eksempel her er likningsforvaltningen, hvor effektiv flyt av personopplysninger medfører at de fleste i dag slipper å levere selvangivelse.

Et tiltak som innebærer inngrep i personvernet, må etter dette fra sak til sak veies opp mot relevante samfunnshensyn og andre interesser. Dette omtales i personvernssammenheng som forholdsmessighetsprinsippet, og vurderingen som gjøres i denne sammenhengen betegnes som forholdsmessighets- eller proporsjonalitetsvurderingen. Sentrale elementer i denne vurderingen vil være hvor sensitive opplysninger det er tale om å behandle, hvor stor integritetskrenkingen mot den registrerte er, samt hvor tungtveiende samfunnsinteresser eller andre interesser man søker å verne. Ulike samfunnsinteresser vil her ha ulik vekt. Økonomiske interesser vil normalt ha mindre vekt enn vern av liv og helse, men også økonomiske interesser kan være tungtveiende dersom de økonomiske utslagene er store.

En vurdering av personvernsmessige konsekvenser vil oftest også måtte omfatte flere alternative løsninger til det som vurderes iverksatt. Dersom det finnes alternativer som er mindre inngripende personvernsmessig og som ivaretar det aktuelle formålet bedre eller like godt, skal disse som utgangspunkt velges. Videre må tiltaket ikke være mer inngripende enn det som er nødvendig for å verne de aktuelle samfunnsinteressene. Det må derfor undersøkes hva som kan gjøres for å begrense personvernsmessige ulemper ved tiltaket. Dette kan for eksempel være krav om kryptering av opplysninger som skal utveksles, tilgangskontroll, ulike krav om informasjonsavgrensing og liknende.

Et aktuelt eksempel på en proporsjonalitetsvurdering er de avveininger som ligger bak adgangen til å bruke opplysninger om negative betalingsanmerkninger i kredittopplysning. Hensynet til omsetningslivets sikkerhet og til å verne finansforetak og andre deler av næringslivet mot tap ble ansett som mer tungtveiende enn hensynet til den opplysningen angår. Som ledd i å begrense de personvernsmessige ulempene ved tiltaket, ble det bestemt at tilgangen til slike opplysninger skulle begrenses til den som har saklig grunn. Som et ytterligere tiltak for å verne mot misbruk, skal den det er utlevert slike opplysninger om, ha en gjenpart av det som er opplyst, samt informasjon om hvem som bedt om opplysningene.

På bakgrunn av at personvern har vært sterkt framme i debatten om gjeldsregistrering, finner departementet det nødvendig å drøfte de mest sentrale personvernsspørsmål registrering av usikret kreditt reiser, noe mer inngående enn hva som ellers ville ha vært nødvendig. Dette gjelder særlig om tiltaket vil være proporsjonalt i forhold til de personverninngrep det medfører. Det gis også en redegjørelse for departementets syn på tiltakets forhold til andre viktige personvernshensyn, som kravene til fullstendighet og samtykke, samt hvilke alternative tiltak som er vurdert.

8.2 Om tiltaket har vesentlige personvernkonsekvenser

En utredning skal inneholde en innledende redegjørelse for antatte *vesentlige* konsekvenser av den beslutning som foreslås truffet. Dette innebærer at det innledningsvis i utredningsarbeidet må foretas en overordnet vurdering av *om* tiltaket har vesentlige personvernkonsekvenser. Denne innledende vurdering vil ikke være så grundig som hovedutredningen av personvernkonsekvensene, men vurderingstemaet er langt på vei det samme. Vurderingen av *om* et tiltak har vesentlige personvernmessige konsekvenser vil dermed i praksis være en "forenklet personvernvurdering".

Ved den forenklete vurderingen av om tiltaket har vesentlige personvernkonsekvenser, har departementet tatt utgangspunkt i at opplysninger om forbrukskreditt ikke kan anses som *sensitive*, jf. personopplysningsloven § 2. Den *type opplysninger* det er tale om å registrere, trekker bare i liten grad i retning av at tiltaket kan ha vesentlige konsekvenser for personvernet. Heller ikke *opplysningskvaliteten* og opplysningens *detaljeringsgrad* gir grunnlag for å mene at tiltaket er vesentlig mht. personvernkonsekvenser. Et annet kriterium er hvor *omfattende* behandling det legges opp til, herunder antallet personer det er tale om å registrere, antallet opplysninger om den enkelte og om det er fare for uhjemlet *kopling* opp mot andre registre eller bruk *utenfor formålet*. Det er også av betydning i hvilken grad den registrerte har *selvbestemmelsesrett* vedrørende registreringen, samt om denne er *kjent med behandlingen* av opplysningene. Departementet har kommet til at heller ikke disse momentene gir grunn til å anta at tiltaket har så vesentlige personvernmessige konsekvenser at det foreligger en *plikt* til å foreta en særskilt konsekvensutredning av tiltaket.

8.3 Tiltakets proporsjonalitet

8.3.1 Proporsjonalitetsprinsippet

Proporsjonalitetsprinsippet har lenge vært et sentralt prinsipp på en rekke rettsområder. Ved behandling av personopplysninger består dette prinsippet av tre kumulative forhold om tiltaket er (1) relevant, (2) nødvendig og (3) om det er proporsjonalt i relasjon til det formål som søkes oppnådd.²⁰ Ved vurderingen av om gjeldsregistrering er proporsjonalt, vil den sentrale vurderingen være hvorvidt tiltaket er for inngripende personvernmessig sett i forhold til behovet for å begrense gjeldsproblemene i private hushold. Fordelene med tiltaket må være større enn de personvernmessige ulempene dersom tiltaket skal være proporsjonalt. Det må altså gjøres en avveining av om belastningen ved å få sin gjeld registrert, faren for misbruk eller spredning av opplysningene mv., står i et rimelig forhold til nytten av å avverge at private hushold blir forgjeldet.

Departementet antar at det som utgangspunkt ikke medfører noen personvernmessig belastning av nevneverdig betydning for den enkelte å få sine forbrukskreditter registrert i et eget register. Gjeldsforpliktelser registreres i stort omfang allerede, uten at dette, etter det departementet kjenner til, på noen måte anses som personvernkretnende for den som er registrert. I tillegg til

²⁰ Schartum & Bygrave, Personvern i informasjonssamfunnet, 3. utg. 2015 side 118.

de enkelte finansforetakenes kunderegistre finnes det også en rekke registre over gjeld andre steder, for eksempel:

- Skattedirektoratets register over gjeldsforpliktelser til bruk ved skattelikningen
- Grunnbokens register over pantegjeld i bolig
- Løsøreregisterets register over pantesikrede lån i motorkjøretøyer
- Kredittopplysningsforetakenes register over misligholdte forpliktelser

Disse registrene gir riktignok ikke spesifikk informasjon om gjeldens størrelse til enhver tid, men både Løsøreregisteret og Grunnboka er til gjengjeld åpne for allmenheten.

8.3.2 Risiko for misbruk, spredning og taushetsbrudd

Det må også vurderes om risikoen for misbruk, spredning eller uhjemlet kopling opp mot andre registre er så stor at tiltaket ikke står i forhold til den nytten som kan oppnås. Med risiko forstås her både faren for at noe skal skje, og konsekvensene at det skjer. Etter forslaget skal gjeldsopplysningene i første omgang utleveres fra det enkelte finansforetak til et spesialforetak med offentlig tillatelse til å drive gjeldsregistrering. Foretaket må både ha godkjenning fra departementet som gjeldsregister, samt fra Datatilsynet som ansvarlig behandler av personopplysninger. Brudd på regelverket, herunder taushetsbrudd, kan medføre straffeansvar for både ledelse og ansatte. Det foreslås dessuten å stille strenge krav til kvalifikasjoner og vederheftighet til eiere og ledelse av registerforetak. I tillegg vil slike foretak stå under myndighetstilsyn. På denne bakgrunn synes det å være svært liten risiko for at opplysninger skal bli misbrukt eller komme på avveie. Departementet finner klart å kunne legge til grunn at finansforetakene har systemer for å avgi gjeldsopplysninger på en trygg og sikker måte. De har også lang erfaring med utlevering av kundeopplysninger til ulike formål. Bl.a. rapporteres kundeopplysninger jevnlig til ulike offentlige etater som Skatteetaten, Statistisk sentralbyrå, Finanstilsynet osv. Det gis også opplysninger til andre finansforetak i forbindelse med gjennomføring av kundeoppdrag o.l. Det er et lovfestet krav at finansforetak skal ha kontrollordninger for å sikre at slike opplysninger blir behandlet på en betryggende måte, og at uvedkommende ikke får kjennskap eller tilgang til opplysningene, jf. blant annet finansforetaksloven § 16-2 fjerde ledd. Brudd på disse reglene er belagt med straff. Departementet er ikke kjent med at det har forekommet sikkerhetsproblemer av betydning knyttet til utlevering av personopplysninger i finansforetak.

Gjeldsregisterforetaket skal etter forslaget kunne utlevere gjeldsopplysninger til kredittopplysningsforetak samt til finansforetak, Husbanken og kommunene til bruk i kredittvurdering i forbindelse med en konkret kredittsøknad. Departementet finner å kunne legge de samme betraktninger som for finansforetakene til grunn når det gjelder kredittopplysningsforetakenes behandling av personopplysninger. Også disse er regulert av et strengt regelverk, og har lang erfaring i å håndtere personopplysninger. Den videre utlevering til finansforetak ved kredittvurdering vil være særlig uproblematisk, idet dette vil være en "pakke" i form av en kredittscore, som ikke inneholder selve gjeldsinformasjonen.

Det er heller ingen grunn til å tro at Husbanken eller kommunenes saksbehandlere for startlån ikke vil behandle gjeldsopplysninger forsvarlig. Dette er offentlige etater/myndigheter, som også er underlagt strenge regler om taushetsplikt.

Etter dette finner departementet at det kan legges til grunn at faren for misbruk, spredning, taushetsbrudd eller rettstridig kopling opp mot andre registre er så vidt liten at tiltaket av den grunn ikke kan sies å stå i et misforhold til samfunnsnyten.

8.3.3 Tiltakets formålmessighet

Et annet sentralt spørsmål ved proporsjonalitetsvurderingen vil være hvor relevant, eller egnet, tiltaket er når det gjelder å realisere formålet om å legge til rette for bedre kredittvurderinger og å begrense gjeldsproblemene i private hushold. Denne vurderingen må i all hovedsak baseres på en analyse av årsaksforholdene bak gjeldsproblemene, samt en påfølgende vurdering av om gjeldsregistrering kan antas å motvirke noen av disse årsaksforholdene.

Det er i kapittel 3 foran redegjort for de viktigste årsakene til at gjeldsproblemer i private hushold oppstår i dag. Det fremgår av redegjørelsen at for høyt opptak av forbrukskreditter er en betydelig årsaksfaktor, og at dette i mange tilfeller har sammenheng med at kredittyter ikke har god nok oversikt over lånesøkerens gjeld. Dette skyldes i de fleste tilfeller at kreditten er innvilget på grunnlag av en forenklet kredittvurdering hvor det ikke er innhentet informasjon fra søker om dennes gjeldssituasjon. I slike tilfeller avgjøres søknaden etter en automatisert prosess, uten at opplysninger om gjeldsforhold eller utgifter ellers etterspørres. Det er denne praksisen som er dominerende ved tildeling av kjøpekreditter mv. i dag. I noen tilfeller har søkeren også bevisst, eller på grunn av manglende oversikt, gitt uriktige opplysninger om sin gjeld til kredittyteren. Det foreligger ikke tall som viser hvor utbredt dette er. I saker hvor innvilget kreditt ville ha blitt nektet eller redusert dersom korrekte og oppdaterte opplysninger om gjeld hadde foreligget, vil gjeldsregistrering mest sannsynlig ha god effekt. Da vil enten direkte informasjon om høy forbruksgjeld, eller evt. en lav score som følge av dette, kunne bidra til at forholdet blir avdekket og at kreditt ikke blir gitt. Det er vanskelig å anslå hvor mange saker dette vil berøre, men antallet er utvilsomt betydelig. Som nevnt i kapittel 3 taper bransjen mest sannsynlig årlig henimot én mrd. kroner i form av forbruksgjeld bare i gjeldsordningssakene, og problemet er sterkt økende.

Departementet antar på denne bakgrunn at tiltaket er treffsikkert når det gjelder å motvirke gjeldsproblemer som oppstår på grunn av at flere forbrukslån eller kredittkort samlet gir for høy gjeldsbelastning.

Gjeldsregistrering vil ikke ha noen direkte innvirkning på årsaksforhold som inntreffer *etter* at gjelden er opptatt, for eksempel samlivsbrudd, tapsbringende boligsalg, sykdom, arbeidsledighet eller uventede større utgifter. Tiltaket vil heller ikke ha betydning for problemer som ikke har sammenheng med opptak av lån og kreditt, for eksempel pådragelse av restskatt, underholdsbidrag, strafferettslig gjeld mv. Riktignok vil de økonomiske konsekvensene av uventede utgifter, inntektsbortfall eller pådragelse av skatt, erstatningskrav mv. kunne bli mindre dersom gjelden ellers er mindre, men i all hovedsak vil gjeldsregistrering ikke kunne forhindre problemer som skyldes omstendigheter som inntreffer etter pådragelsen av kreditt,

kanskje bortsett fra ved å motvirke at en vanskelig situasjon forverres ved at det stadig blir opptatt nye forbrukskreditter. Som redegjort for i kapittel 3, er imidlertid ikke slike etterfølgende omstendigheter utbredte årsaker til gjeldsproblemer i dag.

Slik departementet ser det, er problemets omfang stort nok til å forsvare det foreslåtte tiltaket personvernmessig. Til dette kommer at problemet er sterkt økende, jf. kapittel 3.

Departementet har for øvrig merket seg den interesse kredittopplysningsbransjen og finansforetakene viser for å få adgang til å bruke gjeldsopplysninger i sin virksomhet, for å ha et oppdatert og relevant grunnlag for å foreta lånevurderinger på. Som bl.a. påpekt av Personvernemnda, jf. sak 2012/07, vil et slikt foretak neppe ta kostnaden ved å samle, lagre og behandle opplysninger som er unødvendige, utilstrekkelige eller irrelevante. Det har også formodningen mot seg at kredittopplysningsbransjen, og i noen tilfeller det offentlige, i mange land i Europa og i en rekke andre steder skulle ta kostnadene ved gjeldsregistrering dersom det bare ville angå noen ytterst få personer, slik det har blitt hevdet fra enkelte hold. Det kan her nevnes at både Sverige, Finland og Danmark har innført ordninger med gjeldsregistrering til bruk ved kredittvurdering.

Departementet er etter dette kommet til at tiltaket er relevant, nødvendig og formålsmessig, og ikke vil medføre inngrep i personvernet som står i misforhold til den samfunnsnyttens som kan oppnås. Det er særlig lagt vekt på at det er tale om opplysninger av moderat følsomhetsgrad, at utleveringen kan skje på en sikker måte og at risikoen for misbruk, kopling eller spredning til uvedkommende er liten.

8.4 Endring i forhold til gjeldende situasjon

Det skal i en vurdering av personvernkonsekvenser også gis en beskrivelse av hvilke endringer tiltaket medfører i forhold til gjeldende situasjon. Forslaget som her fremmes vil representere en endring ved at opplysninger om forbrukskreditter blir samlet og tilgjengeliggjort for kredittopplysningsformål. Disse opplysningene finnes riktignok allerede i kunderegistrene og i ulike offentlige registre, men derfra kan de ikke brukes i kredittopplysningsvirksomhet eller av (andre) finansforetak. Videre vil det enkelte finansforetak kunne gjøre direkte oppslag i gjeldsregisteret i forbindelse med lånesøknader for å undersøke søkerens forbruksgjeld, evt. for å verifisere kundens opplysninger om dette. I tillegg vil kredittopplysningsforetakenes scoremodeller bli påvirket av gjeldsopplysninger, slik at personer som har mye forbruksgjeld vil få dårligere score enn hva vedkommende ellers ville ha hatt. Dette vil medføre at flere vil få avslag på sine lånesøknader.

8.5 Om samtykke som behandlingsgrunnlag

Etter personopplysningsloven § 8 første ledd er det ikke krav om samtykke fra den registrerte i tilfeller hvor adgangen til behandling av personopplysning er fastsatt i lov. Slik departementet ser det, vil samtykke ikke være et egnet behandlingsgrunnlag i forbindelse med gjeldsregistrering, idet samtykkenekt kan lede til avslag på kredittsøknaden. Tiltaket ville da ikke ha virket etter formålet. I følge personopplysningsloven § 2 nr. 7 skal et samtykke ved siden av å være informert også være *frivillig*. I denne sammenhengen innebærer frivillighet at

den som skal gi samtykket må ha et reelt valg, noe som ikke kan anses å være tilfellet i en situasjon hvor kreditten avhenger av samtykket. En kunne også tenke seg at en *reservasjonsrett* kunne bidra til å begrense de personvernmessige betenkelighetene med et gjeldsregister. I sammenheng med gjeldsregistrering vil imidlertid de samme mothensyn som ved aktivt samtykke også da gjøre seg gjeldende. Verken krav om samtykke eller reservasjonsrett er etter departementets vurdering egnet som behandlingsgrunnlag for opplysninger om gjeldsforhold i forbindelse med søknad om kreditt. Departementet vil her også vise til en uttalelse fra Personvernemnda, sak 2003/1, hvor det om samtykke i forbindelse med gjeldsregistrering uttales:²¹

Nemnda finner det tilstrekkelig å understreke kravet til samtykke i personopplysningsloven § 2 nr. 7 om at det skal være "en frivillig, uttrykkelig og informert erklæring fra den registrerte om at han eller hun godtar behandling av opplysninger om seg selv". Kravet til frivillighet er særlig presisert i lovens forarbeider, jf. Or prp. nr. 92 (1998-99) s 103-104, og innebærer at det "ikke må være avgitt under noen form for tvang fra den behandlingsansvarlige eller andre". Jf. også Michal Wiik Johansen, Knut-Brede Kaspersen og Åste Marie Bergseng Skullerud *Personopplysningsloven - Kommentartutgave* (Universitetsforlaget, Oslo 2001:77), som diskuterer kravet til frivillighet. Som eksempel på en situasjon hvor dette kravet *ikke* er oppfylt, nevnes "en person som søker på en stilling og bes om samtykke til at det skal foretas en psykologtest". Personvernemnda ser det slik at når samtykke stilles som betingelse for å få et gode av betydning for den registrerte, vil som hovedregel samtykket ikke kunne anses å være avgitt frivillig. Det er åpenbart at hvis samtykke stilles som vilkår for at en lånesøknad skal behandles, vil det ikke være avgitt med det krav til frivillighet som stilles i personopplysningsloven. Dermed vil man ikke kunne oppfylle de grunnleggende krav til persondatabehandling etter personopplysningsloven § 11, 1.ledd litra a jf. § 8".

8.6 Om de samfunnsinteresser tiltaket skal verne og ivareta

Formålet med å registrere forbruksgjeld er å motvirke gjeldsproblemer i private hushold. Det er i kapittel 3 over redegjort for utbredelsen av denne typen problemer og de samfunnsmessige konsekvenser de har. Departementet vil her vise til omfanget av de menneskelige lidelsene, det offentlige kostnader ved å avhjelpe og rehabilitere de som er rammet, samt de betydelige økonomiske tap næringslivet og samfunnet lider som følge av manglende mulighet til å undersøke kundenes gjeldsforpliktelser.

8.7 Opplysningenes karakter

Opplysninger om gjeldsforhold anses ikke som sensitive personopplysninger, jf. personopplysningsloven § 2, og er dermed ikke underlagt noe særskilt vern i denne loven. Det er likevel tale om opplysninger som er underlagt taushetsplikt i finansforetakene, og som mange mener er beskyttelsesverdige. I en undersøkelse utført av Transportøkonomisk Institutt fra 2005 svarte ca. halvparten av de spurte at det er "veldig viktig" å beskytte opplysninger om personlig økonomi, mens den andre halvparten mente det var "litt viktig", "lite viktig" eller "helt uviktig". I hvilken grad denne oppfatningen kan overføres til opplysning om eksisterende forbrukskreditt er usikkert. Registreringen og den åpne tilgangen av opplysninger om pantesikret

²¹ Saken gjaldt en søknad fra et inkassobyrå om å få etablere et privat gjeldsregister, jf. http://www.personvernemnda.no/vedtak/2003_1.htm

forbrukskreditt som allerede skjer, f.eks. i Løsøreregisteret, anses etter det departementet kjenner til heller ikke å være problematisk i forhold til personvern hensyn. Når det tilflyter ny informasjon, vil opplysninger som da blir utdaterte, umiddelbart bli sperret eller slettet.

8.8 Datakvalitet

Registrering av usikret kreditt vil i praksis være videreformidling og sammenstilling av opplysninger som allerede er registrert hos finansforetakene. Dette er opplysninger som bl.a. også oversendes skattemyndighetene og danner grunnlag for likningen. Det er grunn til å tro at disse opplysningene holder en meget god kvalitet, og at risikoen for feilrapportering er liten. Opplysningene skal oppdateres jevnlig, slik at registeret skal samsvare best mulig med den registrertes aktuelle gjeldssituasjon. Det bemerkes at det er særskilt viktig at gjeldsregisteret er mest mulig oppdatert/ajourført, og departementet vil vurdere bestemmelser om dette ved fastsettelse av forskrift til loven.

8.9 Omfanget av registreringen

Dersom et tiltak omfatter et høyt antall personer, vil dette være et sentralt moment i vurderingen av hvor inngripende det er personvernmessig. Registrering av forbrukskreditt vil utvilsomt angå mange. Det riktignok ikke så stor andel av befolkningen som har rene forbrukslån, men ved at også ordinært bruk av kredittkort vil bli registrert, kommer anslagsvis 80-90 pst. av den økonomisk aktive befolkningen tidvis til å være registrert. Dette er isolert sett et argument for at de personvernmessige konsekvensene av tiltaket er store.

8.10 Hensynet til fullstendighet

Hensynet til fullstendighet er et viktig prinsipp i personvernsammenheng. Dette skyldes først og fremst at ufullstendige opplysninger kan gi et feilaktig inntrykk av den opplysningen gjelder. På herværende område kan for eksempel en opplysning om opprinnelig saldo gi et fortegnet bilde av vedkommendes gjeldsbelastning dersom det ikke også gis opplysning om restsaldo. Det samme vil gjelde for kredittkort, hvor det kan være stor forskjell på kredittramme og utnyttet kreditt. Hyppig rapportering av gjeldsopplysninger kan dermed også være positivt fra et personvernmessig synspunkt, ved at opplysningene da blir mer fullstendige.

Kravet om at personopplysningene må være fullstendige, må imidlertid ikke blandes sammen med spørsmålet om hvor fullstendig selve registeret bør være med hensyn til gjeldsinformasjon om den enkelte. Registeret vil ha høy positiv troverdighet ved at de registrerte opplysningene kan forutsettes å være riktige, men det pretenderer ikke å være fullstendig. Det legges klarligvis heller ikke opp til at det skal ha noen form for negativ troverdighet. Dette vil være godt kjent for brukerne av registeropplysningene, som vet at de fleste gjeldstyper ikke er registrert. Det er således ikke noe personvernproblem at registeret ikke inneholder opplysninger om all gjeld. Det er derimot viktig at registreringen er mest mulig fullstendig for de opplysninger som skal registreres, altså usikret forbrukskreditt.

Det ville dessuten ikke være mulig og neppe heller ønskelig å opprette et register over absolutt alle typer gjeldsforpliktelser en privatperson måtte ha, slik som eksempelvis ubetalte regninger, bøter, erstatningskrav og private lån. Det er etter departementets oppfatning slik sett en

misforståelse at registeret ikke vil fungere dersom man ikke er sikret fullstendighet med hensyn til gjeldskrav. Registeret, som vil være fullstendig for det feltet som det skal dekke (usikret kreditt fra finansforetakene) vil derfor ha stor nytteverdi.

8.11 Innsyn og gjenpart

Den registrerte vil på ethvert tidspunkt kunne kreve innsyn i de opplysninger som er registrert om seg, jf. personopplysningsloven § 18. Den registrerte vil også motta kopi ved utlevering av gjeldsopplysningene, tilsvarende som ved ordinær kredittopplysningsvirksomhet i dag, jf. personopplysningsforskriften § 4-4. Det antas etter dette at personverninteressene til den registrerte ved en registreringsordning for forbrukskreditt er godt ivaretatt når det gjelder informasjon. Se også omtalen i punkt 7.8 foran.

8.12 Sletting av opplysninger

Personopplysninger skal slettes når det ikke lenger er bruk for dem. Det vises her til personopplysningslovens forbud mot å lagre unødvendige opplysninger, jf. § 28, hvorefter den behandlingsansvarlige ikke skal "lagre personopplysninger lenger enn det som er nødvendig for å gjennomføre formålet med behandlingen". Opplysninger om gjeldsforhold vil det være bruk for så lenge det består et gjeldsforhold eller en trekkmulighet. Det legges derfor til grunn at opplysningene om et kredittengasjement blir slettet når kreditten er innfridd dersom det er tale om et nedbetalingslån. Ved rammekreditter som når som helst kan gjøres effektive ved belastning, for eksempel kredittkort, vil registreringen måtte bestå frem til engasjementet er avsluttet. Det vil være registrert dersom kredittrammen ikke er benyttet og/eller kreditten er nedbetalt. Det er reist spørsmål om opplysningene bør lagres av hensyn til etterfølgende dokumentasjonskrav i forbindelse med spørsmål om fraråding mv. Dette kan imidlertid løses ved at den enkelte finansinstitusjon lagrer opplysninger om grunnlaget for kredittvurderingen, herunder dokumentasjon av hvilken informasjon som var tilgjengelig og som ble hentet ut da kredittvurderingen ble gjort.

8.13 Virkemidler som kan begrense personvernmessige inngrep

De registrerte opplysningene er beskyttet og begrenset så langt det er mulig innenfor det formål de skal brukes til. Det vil kun være tale om å registrere opplysninger som er relevante og nødvendige for å realisere formålet med tiltaket. Samtidig vil tilgangen være begrenset, ved at bare kredittopplysningsforetak og finansforetak vil ha direkte tilgang til opplysningene. Når de bearbejdede opplysningene utleveres som en kredittopplysning, vil de ikke være synlig annet enn ved at de danner grunnlaget for creditscore. Krav om samtykke fra den registrerte har vært vurdert, men ikke funnet verken praktisk eller hensiktsmessig, jf. punkt 8.5 foran. Informasjon som sendes over nettet vil være kryptert. Det antas ikke å være personvernproblematikk knyttet til dette.

8.14 Positive virkninger for den registrerte

Opprettelsen av et gjeldsregister vil ha positive virkninger for de som registreres, blant annet ved at vedkommende får en samlet oversikt over sin gjeldssituasjon for denne type gjeld.

Personer som søker om kreditt har en sterk egeninteresse i at det ikke gis lån som fører til økonomiske problemer, og en presis kredittvurdering, sammen med oversikt over egen situasjon, vil både redusere sannsynligheten for mislighold og gi et bedre grunnlag for fraråding og egenvurdering. Registeringen vil gi den enkelte skyldner viktig informasjon om egne gjeldsforhold ved at vedkommende har krav på innsyn i egne opplysninger. Dette kan altså bidra til å gi bedre økonomisk oversikt og dermed også motvirke økonomiske problemer. Det vil også bli langt enklere for namsmenn og gjeldsrådgivere å sette opp en oversikt over brukernes gjeld, ved at brukerne kan innhente opplysninger fra gjeldsregisteret i forbindelse med en konkret sak de ønsker hjelp til.

8.15 Om andre tiltak som kan realisere samme formål

Ved iverksetting av tiltak som kan ha personvernmessige konsekvenser skal det også vurderes om det finnes alternativer som kan realisere det samme formålet med mindre personverninngrep. Det vises her til den generelle gjennomgangen av alternative løsninger i neste kapittel.

9 Utredning av alternative løsninger

9.1 Innledning, oversikt

Ordningen med gjeldsregistrering som foreslås her, har som formål å motvirke gjeldsproblemene i private hushold ved å legge til rette for at banker og andre kredittyttere skal kunne foreta mer presise kredittvurderinger. Departementet har vurdert om det finnes andre tiltak som kan bidra til at dette formålet kan realiseres, herunder både om gjeldsregistrering kan gjøres på en annen måte, og om det finnes alternativer til slik registrering. Departementet har således vurdert ulike offentlige modeller for gjeldsregistrering, samt andre former for private løsninger enn det som er foreslått her.

9.2 Alternative modeller for gjeldsregistrering

I rapporten "Alternative modeller for registrering av usikret forbrukskreditt til bruk ved kredittvurdering", jf. punkt 2.3.2 foran, drøftes flere ulike modeller for registrering av gjeld. Et hovedskille går mellom på den ene side ordninger drevet av det offentlige, og private løsninger på den annen. Av offentlige løsninger har særlig en modell hvoretter gjeldsopplysninger avgis til Løsøreregisteret vært aktuell. Denne løsningen ble foreslått av den forrige regjeringen, jf. prp.195L (2012-2013). Dersom gjeldsregister organiseres på denne måten, vil kredittopplysningsforetak og finansforetak løpende kunne hente ut systematiserte gjeldsopplysninger fra Løsøreregisteret til bruk i sin kredittvurdering. En slik ordning krever offentlig finansiering. Kostnaden har vært anslått til kr. 3 mill.

En annen mulig offentlig ordning er at Statens Innkrevingssentral mottar og videredistribuerer gjeldsopplysninger. Det må da etableres et system og utvikles funksjonalitet for dette hos innkrevingssentralen.

Det kan også tenkes ulike tekniske varianter av "privat modell". Et alternativ er at innrapportering skjer gjennom Altinn-portalen. Altinn-samarbeidet er bygget opp rundt at offentlige virksomheter deltar ved anvendelse og utvikling av strukturen. Anvendelse av Altinn

kan konstrueres slik at det for brukere fremkommer at man jobber i Altinns tekniske struktur, eller det kan ligge som en ren teknisk løsning uten at dette synes for brukerne. Altinn lagrer ikke informasjon, men har meldingsformidlingstjenester som knytter avgiver og bruker av informasjon sammen. Ved bruk av Altinn kan derved et gjeldsregisterforetak trekke ut informasjonen gjennom, men ikke fra Altinn. De private løsninger som besluttes vil derfor kunne benytte denne strukturen for å bygge register iht. ønsket forretningsmodell og de tillatelser som er gitt.

Altinn er en sentral felleskomponent,²² og er bygget opp basert på det offentliges behov for å utveksle og formidle opplysninger på en kostnadseffektiv og sikker måte. Kravet om brukerorientering når offentlige og private virksomheter og innbyggere pålegges rapportering og informasjonsforvaltning tilsier at kjente brukergrensesnitt og felles tekniske løsninger anvendes. Det er mulig å innhente de opplysningene ved vurdering av konkrete lånesøknader ved å innhente i sanntid. Det kan innhentes informasjon om samlet gjeld, både sikret og usikret.

Skatteetaten, Brønnøysundregistrene (Altinn) og Finans Norge er i gang med et samarbeidsprosjekt hvor løsningen blant annet kan tilgang på oppdatert informasjon om kundens gjeld, opplysninger som fremkommer av selvangivelsen mm. Løsningen er basert på at den enkelte lånesøker gir samtykke, slik at opplysninger om vedkommende blant annet kan innhentes fra offentlige registre og utleveres til private virksomheter. En slik samtykkebasert løsning kan også utvides til å dekke det behov gjeldsregisteret har. Løsningen vil testes fra våren 2017.

For øvrig vil en "minimumsløsning" for etablering av en gjeldsregisteringsordning være å oppheve bestemmelsene om finansforetakenes taushetsplikt slik at de kan gi fra seg gjeldsopplysninger til kredittopplysningsselskapene, samtidig som disse gis anledning til å bruke opplysningene i sin virksomhet. Da vil bransjen selv, innenfor rammene av øvrig lovverk, kunne bestemme hvordan ordningen skal organiseres og innrettes. En ulempe med denne løsningen er at man da ikke kan være sikker på om gjeldsregister vil bli en realitet, evt. på hvilket tidspunkt.

9.3 Alternativer til gjeldsregistrering

9.3.1 Krav om fremleggelse av selvangivelse ved søknad om kreditt

Det har vært fremholdt at gjeldsregistrering ikke vil være nødvendig dersom man innfører et krav om obligatorisk fremleggelse av selvangivelse ved all kredittgivning, fordi selvangivelsen allerede inneholder en fullstendig oversikt over gjeld. Gjeldsopplysningene i selvangivelsen kommer i hovedsak direkte fra finansforetakene, slik at skatteyterne i praksis bare behøver å kontrollere opplysningene. Dersom det finnes gjeldsposter som ikke har kommet med, må den enkelte selv sørge for å melde inn disse. Ved at det gis skattemessig fradrag i inntekten for betalte renter, har skattyteren en egeninteresse i at all gjeld kommer med. For det tilfellet at all gjeld meldes inn, har Skatteetaten en komplett oversikt over samtlige skattyteres gjeldsforhold. Departementet er kjent med at det i mange tilfeller kreves fremlagt selvangivelse eller utskrift av likningen ved søknad om lån og kreditt, og at dette kan være et nyttig hjelpemiddel ved

²² <https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/ikt-politikk/felleskomponenter/id2342598/>

kredittvurderingen. Et vesentlig problem ved dette er imidlertid at de aktuelle opplysningene lett kan være foreldet, slik at en ikke kan være sikker på at de gir et riktig bilde av gjeldsforholdet på søknadstidspunktet. En persons gjeldsforhold kan endres raskt. Opplysningene kan i verste fall være opp mot atten måneder gamle. Til dette kommer at ved den automatiserte prosessen som kredittvurdering i stor grad bygger på når det gjelder forbrukskreditter, er det ikke praktisk mulig med en manuell behandling av selvangivelser.

9.3.2 Begrensninger i markedsføringen av forbrukskreditter

Kredittkort og forbrukslån markedsføres i stort omfang, og i de fleste medier. Særlig på nett og TV kan reklamen for disse produktene være påtrengende. I tillegg til dette kommer direkteadressert post, telefonsalg og salg ved stands, samt reklame fra tilbyderne av ulike varer og tjenester som selges på kreditt. Såkalte låneagenter står for en betydelig del av denne markedsføringen. Forbrukerombudet, som fører tilsyn med markedsføring av kreditt både etter finansavtaleloven og markedsføringsloven, har bl.a. påpekt at markedsføringen av forbrukslån og kredittkort har blitt mer omfattende og at stadig nye virkemidler tas i bruk. Ombudet mener derfor at det er behov for en nærmere regulering av dette feltet og har utarbeidet et forslag til forskriftsregulering som nå er til behandling i departementet. Også fra en rekke andre hold, bl.a. gjeldsrådgivere og namsmenn, er problemene med påtrengende kredittmarkedsføring påpekt. Strengere regulering på dette området kan føre til at færre personer fristes til å ta opp kreditt, og kan således være et bidrag til å redusere det samlede omfanget av forbrukskreditt. Tiltaket vil imidlertid ikke ha noen innvirkning på finansforetakenes vurdering av hvem som bør få lån. En eventuell regulering av markedsføring vil derfor ikke ha noen effekt på utlånspraksis slik som registrering av gjeld vil ha. Departementet mener derfor at regulering av markedsføring eventuelt må inngå som et supplement til registrering av gjeldsopplysninger, og ikke som et alternativt tiltak.

9.3.3 Strengere krav til kredittvurdering

Et mulig alternativ til gjeldsregistrering kunne være at kredittyterne ble pålagt å foreta bedre kredittvurderinger, herunder at det alltid skal spørres om eksisterende gjeld, også ved søknad om småkreditter og kredittkort. Mange har imidlertid ikke full oversikt over sin gjeldssituasjon eller velger å ikke opplyse om all gjeld. En annen utfordring ved å basere vurderingen på at lånesøkeren selv opplyser om eksisterende gjeld, er at stadig mer av kredittvurderingen skjer ved en automatisert, helelektronisk prosess, kun basert på informasjon fra tilgjengelige registre. Det store omfanget av søknader gjør det både upraktisk og lite regningssvarende å foreta en manuell vurdering og kontroll av opplysninger om gjeld i hver enkelt sak. En slik forenklet kredittvurdering er i dag ansett å ligge innenfor kravene i finansavtaleloven. Et register over forbruksgjeld vil kunne avhjelpe dette problemet ved at den elektroniske kredittvurderingen da også vil omfatte gjeldsopplysninger. Et krav om strengere kredittvurdering, for eksempel ved konsekvent innhenting av selvangivelse, vil derfor ha liten effekt så lenge sikre opplysninger om gjeldsforhold ikke finnes annet enn i utlånsinstitusjonenes kunderegistre. Det er dessuten meget tvilsomt om gjeldende EU-regelverk på området åpner for en slik regulering i Norge. Justisdepartementet uttalte i proposisjonen om gjennomføring av Forbrukerkredittdirektivet i Prop. 65 L (2009-2010) følgende om dette (side 91):

Direktivet legger imidlertid opp til en totalvurdering av hvilke opplysninger som i det konkrete tilfellet fremstår som tilstrekkelige. I denne sammenheng vil det være av interesse hvilken betydning de aktuelle opplysningene kan antas å ha for kredittvurderingen, jf. NOU 2009: 11 side 58. Dette vil blant annet måtte bero på arten og omfanget av kreditten. Siden direktivet legger opp til en konkret vurdering, åpner direktivet etter departementets syn ikke for konkrete pålegg i nasjonal rett om at ligningsopplysninger i nærmere angitte tilfeller alltid skal inngå i kredittvurderingen. En annen sak er at det er naturlig å forstå direktivet artikkel 9, og den norske gjennomføringsbestemmelsen, slik at det ofte vil være nødvendig å søke å innhente ligningsopplysninger for at kredittgiveren skal kunne sies å ha tilstrekkelig informasjon som grunnlag for sin kredittvurdering (understreket her).

Regler om strengere kredittvurdering kan etter dette vanskelig være et alternativ til gjeldsregistrering. Dersom det i det hele tatt er mulig å innføre et slikt krav på bakgrunn av EU-retten, ville det også medføre at enkelte typen kreditt kunne bli dyrere.

9.3.4 Maksimalrente for forbrukskreditt

Det har også blitt foreslått å begrense problemet ved å innføre tak på rentene som kan kreves for forbrukskreditter. I dag finnes det i praksis ingen øvre grense for hvor høy renten på lån og kreditt kan være i Norge. Riktignok finnes det lovregler omkring urimelige vederlagskrav, såkalt åger (straffeloven § 295), samt om sensur av avtaler hvor den ene part utnyttes e.l. (avtaleloven § 33), men ingen av disse reglene anses å hindre høye renter på finansområdet. Det finnes således kredittprodukter med effektiv rente på flere tusen prosent, uten at disse betraktes som ulovlige i Norge. Dette er mulig ved en kombinasjon av svært kort løpetid, høy nominell rente og høye gebyrer/provisjoner, som sammen gir en svært høy årlig rente.

Flere land i Europa og en rekke stater i USA har imidlertid innført ulike former for begrensinger på rentenivået. I 2011 sendte EU på høring en studie omkring rentetak mv. utført i 2009-2010 av et tysk forskningsinstitutt.²³ Det fremgår av dette materialet at en rekke land allerede har rentebegrensinger, men at disse er svært ulike både i formen og når det gjelder "høyden" på taket. Det fremgår av studien at alle de 27 medlemslandene som EU hadde da studien ble utarbeidet, har et lovforbud mot å utnytte andre med urimelige priser på kreditt (altså et forbud mot åger, slik Norge også har), mens 14 av landene har en form for rentetak. Hellas, Irland og Malta har for eksempel *absolutte* rentebegrensninger, mens bl.a. Belgia, Frankrike, Tyskland, Nederland, Polen og Spania har et *relativt* tak basert på en referanserente med et påslag. Nivået kan variere svært mye. I Frankrike var som eksempel rentetaket i 2010 på 5,72 pst. for langsiktige lån og 21,63 pst. for smålån. Irland har fastsatt en grense på 200 pst.

Et sentralt spørsmål er om rentetak virker, i den forstand at det vil redusere gjeldsproblemene dersom det innføres. Et annet spørsmål er om det vil ha uheldige bivirkninger, som for eksempel mindre konkurranse, ekskludering av svake grupper fra lånemarkedet osv. Det foreligger mange studier omkring dette, men det fleste er fra USA, hvor rentetaket i flertallet av statene er svært lavt (omkring 12 pst.). I Europa er det jevnt over vesentlig høyere. Funnene i disse studiene er derfor ikke uten videre overførbare til Europa.

I den nevnte studien fra IFF søker man å finne svar på hvordan effekten av rentetak er ved å undersøke holdbarheten av enkelte *grunnleggende hypoteser* eller påstander om temaet. Disse

²³Jf. Institut für Finanzdienstleistungen: "Study on interest rate restrictions in the EU" utarbeidet av prof. dr. Udo Reifner m.fl. (http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/docs/credit/irr_report_en.pdf).

undersøkelsene besvares så med ulik grad av sannsynlighet (likely, plausible osv.) eller at man ikke kan konkludere (inconclusive).

En hypotese går ut på at et rentetak vil redusere tilgjengeligheten til kreditt for grupper med lav inntekt. Dette anses som rimelig, eller trolig (plausible). Det anses imidlertid ikke sannsynlig (likely) at (2) det totale omfanget av forbrukskreditt vil bli redusert i nevneverdig grad, idet svært dyr kreditt utgjør en liten del av den totale kreditten. Økonomisk aktivitet vil heller ikke bli berørt i nevneverdig grad, fordi dette i svært liten grad er avhengig av dyr kreditt. Det er videre ikke mulig å gi noen sikker konklusjon om hvorvidt rentetak vil (3) føre til at regninger blir betalt for sent i større utstrekning, eller at lån fra andre enn finansforetak vil øke. Det pekes imidlertid på at det ikke er funnet noen systematiske forskjeller mellom land med og uten rentetak på dette punkt. Hvorvidt rentetak (4) vil føre til etablering av et illegalt marked er det heller ikke mulig å konkludere på.

Når det gjelder det sentrale spørsmålet om hvorvidt et rentetak isolert sett vil (5) redusere omfanget av gjeldsproblemer (over-indebtedness), konkluderes det med at dette er usannsynlig (unlikely). Det er imidlertid funnet noen svake bevis (weak evidences) på dette for Nederland og Polen, men gjeldsproblemene i EU-landene synes jevnt over å ha sammenheng med helt andre forhold enn om det eksisterer et rentetak. Det er meget store forskjeller i problemomfanget i de ulike landene. I Belgia, som har rentetak, hadde 7 pst. gjeldsproblemer, mens i Hellas, som ikke har det, var problemnivået 24 pst. I Italia hadde 16 pst. problemer, selv om de der har et rentetak, mens tallet for Danmark var 4 pst., uten rentetak. Disse forskjellene kan naturligvis ikke begrunnes med effekt av rentetak. Studien sier heller ikke noe om hvordan utviklingen har vært over tid i det enkelte land.

Det kan heller ikke verken (6) fastslås eller utelukkes at "alminnelige" forbrukere vil bli tilbudt lavere rente på sine kreditter ved rentetak. Det er således ingen entydige bevis (unambiguous evidence) på at rentenivået synker etter innføring av rentetak. Det er usannsynlig at et rentetak (9) vil redusere konkurransen i markedet. Dette forklares bl.a. med at konkurransenivået på dette området tydelig varierer mellom de ulike landene uavhengig av om de har rentetak. Den siste hypotesen (10), om at innføring av rentetak vil føre til at tilbyderne vil legge seg tett opp mot taket slik at noe kreditt kan bli dyrere, kan verken bekreftes eller utelukkes. Det pekes her særlig på at dette vil avhenge sterkt av hvordan man innretter rentetaket.

Det er vanskelig å si noe sikkert om i hvilken grad funnene i denne studien kan overføres på norske forhold. Et argument mot rentetak som ofte fremføres i Norge er at dette vil føre til at tilbyderne vil regulere renten tett opp mot taket slik at noe kreditt blir dyrere (hypotese 10 ovenfor). Dette synes det altså ikke å være dekning for. Argumentet om at lavinntektsgrupper vil få dårligere tilgang til kreditt fordi man ikke lenger kan prise inn høy risiko ved rentesettingen synes å være holdbart i de undersøkte landene, men står nok svakere i Norge. Det høye rentenivået på forbrukskreditter her synes mer å ha sammenheng med markedstilpasninger, svake konkurranseforhold osv. og ikke høy tapsrisiko. Både den høye lønnsomheten (rentemargin på om lag 11 pst. i 2016, jf. punkt 3 foran) på slike produkter i Norge, og de svært lave tapstallene (1-2 pst.) tyder på dette. En variasjon i effektiv rente på kredittkort mellom 15 og 30 pst. kan neppe forklares bare med ulik risikovillighet hos kredittyster. Det synes videre klart etter de seneste erfaringene fra Finland at selv et høyt rentetak

kan være svært effektivt mot de mest urimelige lånetilbudene. Da landet innførte maksimalrente på 51 pst. våren 2013 var det 81 aktive foretak som spesialiserte seg på dyre smålån. De fleste av disse ble umiddelbart ulønnsomme, og høsten 2013 var det bare 16 igjen. Senere undersøkelser tyder imidlertid på at flere av disse er på vei tilbake etter å lagt nye strategier for å tilpasse seg og omgå renterestriksjonene.²⁴

Ved vurderingen av rentetak som alternativ til gjeldsregistrering vil det måtte vurderes om denne i så fall burde omfatte alle typer kreditter, eller bare enkelte typer som for eksempel forbrukskreditter. En annen side av spørsmålet er om taket evt. bør settes så høyt at det bare vil ramme de dyreste "snabb lån", slik som hensikten er med rentetaket i Finland (51 pst. relativt tak) og Irland (200 pst. absolutt tak).

Rentetak eller andre former for renterestriksjoner kan etter dette tenkes å ha en viss effekt på omfanget av forbrukskreditter og betalingsproblemene. Lavere fortjenestemarginer kan fremtvinge en strengere kredittvurdering hos finansforetakene, slik at færre blir tilbudt lån. Det må anses som sikkert at jo lavere rentetak på forbrukskreditt, jo strengere vil kredittvurderingen måtte bli for å unngå tap. På den annen side er tapene på forbrukskreditter så små i forhold til samlede utlån, at effekten neppe ville blitt særlig stor med mindre man hadde satt rentetaket svært lavt. Det er i tillegg en viss fare for at lavere rente ville ha åpnet for større utlån til den enkelte, slik at effekten i noe utstrekning ville ha blitt utliknet av dette. Det vil også være en rekke kompliserte faktiske og reguleringsmessige problemer knyttet til fastsettelse av rentetak (som i tilfellet må være tak på effektiv årlig rente), og endringer av dette over tid. Den samlede effekten av renterestriksjoner er derfor usikker. Til dette kommer at finansforetakene vil kunne omgå rentetaket ved ulike strategier, jf. note 16 her. Renterestriksjoner vil heller ikke føre til at finansforetakene får flere opplysninger om kundens eksisterende gjeld, slik at det kan gjøres mer presise kredittvurderinger.

9.3.5 Sanksjonering av plikten til å kredittvurdere og avslå lånesøknader

Departementet har vurdert om en skjerping av regelverket omkring kredittytternes plikt til å kredittvurdere og eventuelt avslå kredittsøknader kan være et alternativ til å etablere gjeldsregister. Etter gjeldende rett plikter kredittforetakene å foreta en kredittvurdering av alle lånekunder, også i forbindelse med kjøpekreditter og andre mindre engasjementer, jf. finansavtaleloven § 46b første ledd. Ved kredittvurdering av kunder som søker boliglån er det en presiserende bestemmelse i boliglånsforskriften, jf. punkt 5.3 foran, hvoretter kredittyster skal foreta en relativt inngående undersøkelse og evt. avslå søknaden dersom søkerens betjeningsevne ikke er tilfredsstillende. For søknader om forbrukskreditter er det ingen slik avslagsplikt. Verken plikten til å kredittvurdere eller til å avslå er sanksjonert på noen måte. Et mulig alternativ kan være å innføre de samme sanksjoner som ved brudd på frarådingsplikt, jf. finansforetaksloven § 47, også på disse områdene. Det er rimelig å anta at dette ville hatt en

²⁴ Se Antti Makkonens artikkel (<http://www.juridicainternational.eu/?id=15443>) hvor det bl.a. heter om effekten av bl.a. rentetaket: "Unfortunately, it seems that the purpose of the legislator has become somewhat watered down. There have been remarkable side effects, such as tripling of the average payment period, higher loan amounts, and more complex loan products—some of them with the same level of costs as before the legislative changes. In fact, the definition of an instant loan is no longer as exact as it used to be: it is not only a small-amount lump-sum loan with a short payment period, but it also can be a sort of credit limit amounting to thousands of euros or a consumer loan with a credit guarantee."

positiv effekt på kredittvurderingspraksis, i alle fall når det gjelder de mindre kredittene. Men heller ikke et slikt tiltak kan erstatte kunnskap om eksisterende gjeldsforpliktelser, og er derfor bare tilrådelig som et supplement til gjeldsregister.

10 Økonomiske og administrative konsekvenser

10.1 Konsekvenser for næringslivet

Mulighet til å gjøre mer presise kredittvurderinger kan gjøre prisingen av lån fra finansforetak mer risikofølsom, det betyr at det kan bli bedre samsvar mellom renten den enkelte låntaker får tilbud om og den faktiske risiko lånet utgjør for finansforetaket. De mest risikable lånene kan bli holdt tilbake, eller priset svært høyt. Finansforetaket kan følgelig få et bedre grunnlag for å begrense sine utlånstap, og sette økonomisk riktige renter. Dette kan isolert sett ha en positiv økonomisk effekt for finansforetakene.

Den økte tilgangen på gjeldsopplysninger kan også styrke konkurransen i markedet ved at alle aktører kan få tilgang til de samme opplysningene. Avhengig av hvordan tilgangen til gjeldsopplysningene blir priset, kan det f.eks. tenkes at mindre aktører kan operere på grunnlag av tilnærmet like god informasjon om potensielle låntakere som de større aktørene, selv om de mindre aktørene kanskje ikke har mulighet for å bruke like store ressurser på kredittvurderinger. Styrket konkurranse mellom aktørene kan presse ned fortjenestemarginene til aktørene i de aktuelle markedene.

Et gjeldsregister vil gjøre at den enkelte kan få bedre oversikt over egen gjeldssituasjon, og legge grunnlaget for bedre egenvurderinger.

En rapporteringsplikt for finansforetakene vil innebære at det må etableres tekniske løsninger for oversendelse av data til et gjeldsregister. Dette vil trolig innebære en kostnad for finansforetakene. Nødvendig krav til den tekniske løsningen må imidlertid bli utarbeidet i samarbeid mellom gjeldsregisteret og finansforetakene, slik at rapporteringen kan skje på en mest mulig hensiktsmessig måte for alle parter. I høringen fra 2012-2013 ble det spurt særskilt om innspill om hvilke konsekvenser den da foreslåtte rapporteringsplikten ville medføre for finansforetakene. Alle finansforetak som uttalte seg, anså det som ønskelig med en rapporteringsplikt. Ingen ga uttrykk for at kostnadene forbundet med en rapporteringsplikt ville være problematiske.

Kredittopplysningsforetakene vil måtte legge teknisk til rette for registrering av en ny type opplysninger. Departementet legger til grunn at gjeldsregisteret/-registrene i samarbeid med også kredittopplysningsforetakene vil etablere en løsning for utlevering av opplysninger, slik at dette kan gjøres på en hensiktsmessig måte. Tilgangen til gjeldsopplysninger innebærer at datagrunnlaget som kredittopplysningsforetakene kan tilby sine kunder, blir vesentlig bedre. Dette må antas å ha positiv effekt på verdien av kredittopplysningsforetakenes tjenester, og det kan også tenkes at etterspørselen etter slike tjenester kan øke.

Registrering av gjeldsopplysninger kan også bidra til at det blir enklere å etterprøve om finansforetakene har overholdt sitt ansvar for å føre en forsvarlig utlånspraksis.

Finansforetakene har i dag en lovfestet plikt til å kredittvurdere sine kunder, og dette skal «om nødvendig» skje på grunnlag av opplysninger fra relevant database, jf. finansavtaleloven § 46b. Hvorvidt det er gjort oppslag mot registrerte gjeldsopplysninger vil være et relevant moment ved vurderingen av om disse pliktene er oppfylt. Departementet legger til grunn at det vil være en større sannsynlighet for lemping av forbrukerens forpliktelser etter finansavtaleloven § 47, dersom et finansforetak ikke har frarådet et lån som følge av at gjeldsregisteret ikke har vært sjekket. Det er åpenbart betydelig negative samfunnsmessige og sosiale konsekvenser forbundet med gjeldsproblemer. Det er derfor viktig å redusere disse.

Det vil være private aktører som bærer kostnadene ved etablering og drift av et gjeldsregister. Disse må foreta kostnadsriktig prising, og departementet har hjemmel til å gripe inn i denne prisingen, dersom det skjer en lite rimelig utvikling.

10.2 Konsekvenser for private

Formålet med registrering av gjeldsopplysninger er å sette finansforetakene i stand til å gjøre mer presise kredittvurderinger. Med tilgang til gjeldsopplysninger vil finansforetakene ha bedre grunnlag for å vurdere om en kredittsøker kan betjene lånet det søkes om. Det kan som nevnt i punkt 10 gi bedre samsvar mellom renten den enkelte låntaker får tilbud om og den faktiske risiko lånet utgjør for finansforetaket. De mest risikable lånene kan bli holdt tilbake, eller priset svært høyt. Det kan være at flere som ønsker lån, ikke vil få det. På kort sikt vil vedkommende da ikke få løst sitt akutte behov eller ønske om penger. På lengre sikt antas det at dette vil redusere antall personer med gjeldsproblemer som følge av for høy gjeldsbyrde.

Mer presise kredittvurderinger kan også føre til at enkelte vil få låne mer ved at finansforetakene ikke må kalkulere inn en ukjent risiko knyttet til hvor mye gjeld kredittsøkeren har. Når den faktiske gjeldssituasjonen er bedre kjent, vil finansforetaket kunne gjøre en mer konkret vurdering for hver enkelt kredittsøker. Dersom dette fører til at finansforetaket kan være trygg på at søkeren kan betjene lånet, vil en eventuell innvilgelse av kredittsøknaden ikke være en negativ effekt. En positiv effekt for enkeltpersoner vil være at det blir enklere å skaffe seg en oversikt over egen gjeldssituasjon. Det er mange enkeltpersoner som ikke har fullgod oversikt over egen økonomi. Den registrerte vil også kunne ta med seg opplysningene til namsmannen eller Nav, dersom det er behov for bistand til gjeldsforhandlinger. En mulig sideeffekt er også at noen vil avstå fra å søke om kreditt når vedkommende vet at gjeldsopplysningene vil være kjent for kreditttyter ved kredittvurderingen. Registrering av gjeldsopplysninger kan da også ha en forebyggende effekt på gjeldsproblemer ved at det søkes om mindre kreditt. Dersom dette fører til at finansforetaket kan være trygg på at søkeren kan betjene lånet, vil en eventuell innvilgelse av kredittsøknaden ikke være en negativ effekt.

10.3 Konsekvenser for det offentlige og samfunnet for øvrig

Etablering av gjeldsregister i privat regi som foreslått i høringsnotatet her vil være uten offentlig finansiering.

Tilgang til gjeldsopplysninger ved vurdering av kredittsøknader vil medføre at offentlige kredittyttere, som Husbanken, kommunene og Statens Pensjonskasse, kan gjøre bedre kredittvurderinger ved utlån, og således redusere risikoen for tap ved utlån fra det offentlige.

Som beskrevet ovenfor vil bedre kredittvurderinger kunne føre til at det innvilges færre lån til enkeltpersoner som ikke klarer å betjene gjelden sin. Dette vil kunne redusere tilfeller der enkeltpersoner får alvorlige gjeldsproblemer. Det offentlige bruker i dag store ressurser på behandling av saker knyttet enkeltpersoner med gjeldsproblemer gjennom den kommunale rådgivningstjenesten, rådgivningstelefonen 800GJELD og ved behandling av saker etter gjeldsordningsloven og tvangsfullbyrdelsesloven. Det antas at antallet saker vil synke dersom gjeldsopplysninger blir tilgjengelig og benyttes i kredittvurderingssammenheng, og at dette igjen kan føre til reduserte kostnader for det offentlige. Det er viktig å forebygge en uheldig økonomisk utvikling, herunder i en situasjon med generell økning i rentenivået.

Kostnadene knyttet til behandling av gjeldsordningssaker er på omlag 100 millioner kroner per år. I 2015 ble det åpnet omlag 2500 nye gjeldsforhandlinger etter gjeldsordningsloven. Dette tilsier en gjennomsnittlig kostnad per sak på cirka 30 000 kroner. Det er ikke mulig å anslå hvor mange tilfeller av alvorlige gjeldsproblemer gjeldsregistrering totalt vil forebygge, men departementet antar at tiltaket vil ha effekt.

12 Merknader til de enkelte paragrafer

Til § 1-1 Lovens formål

Formålsbestemmelsen klargjør at gjeldsregistrering har som formål å bidra til sikrere og mer presise kredittvurderinger i forbindelse med opptak av lån og kreditter. Opplysningene i registeret kan således ikke brukes til andre formål. Dette hindrer likevel ikke at registeret brukes til forskningsformål, og analyse- og overvåkningsformål, jf. § 3-3. Arbeidsgivere som ønsker å undersøke arbeidssøkeres eller ansattes kredittverdighet og boligutleiere mv., kan således ikke benytte seg av registeret.

Til § 1-2 Definisjoner

Bestemmelsen definerer enkelte sentrale begreper som er brukt i loven. Definisjonen av gjeldsopplysning vil bli vurdert utdypet i forskrift. For øvrig er definisjonene i overensstemmelse med begrepsbruken i finansforetaksloven og personopplysningsloven og tilhørende forskrifter.

Til § 2-1 Vilkår for å drive virksomhet som gjeldsregister

Første ledd i bestemmelsen fastslår at virksomhet som gjeldsregister krever særlig tillatelse (konsesjon) fra departementet. Det vil også være nødvendig med konsesjon til å behandle personopplysninger, men dette vil altså ikke være tilstrekkelig. Tillatelse til å drive gjeldsregistervirksomhet innebærer ikke at loven selv gir noen enerett. Videre stilles det i annet ledd krav om at eierne er egnet til å sikre en god, effektiv og forsvarlig forvaltning av foretaket. Bestemmelsen utfylles av § 2-4 annet ledd om egnethetskrav for foretakets styremedlemmer, daglig leder og andre som faktisk deltar i ledelsen av registeret. I henhold til tredje ledd kan et gjeldsregisterforetak bare benytte en av de to tillatte aksjeselskapsformene. Foretaket må dermed oppfylle aksjelovens/allmennaksjelovens krav i tillegg til vilkårene i loven her. De kan fastsettes krav i forskrift med hjemmel i loven, og det kan på vanlig vis stilles krav til

tillatelsen/konsesjonen. Aksjeselskapsformen sikrer en hensiktsmessig organisering med hensyn til ansvarlige selskapsorganer, forsvarlige beslutningsprosesser, regnskapsplikt og krav til økonomisk styring og vederheftighet for øvrig.

Til § 2-2 Søknad om tillatelse

Første ledd inneholder kravene til søknad om tillatelse til å drive gjeldsregisterforetak. Søkere skal etter bestemmelsen dokumentere de opplysninger som er av betydning for behandling av søknaden, og som viser at de lovfestede krav til virksomheten er oppfylt. Tilsvarende gjelder for forskriftskrav med hjemmel i loven. Dette medfører blant annet at krav til organisasjonsform, eiernes egnethet, ledelsens kvalifikasjoner ogandel mv. må dokumenteres. Det samme gjelder foretakets vedtekter og organisering av internkontroll.

For å sikre en effektiv behandling av søknaden, er det fastsatt at behandlingstiden ikke må overskride seks måneder. Dette er samme frist som for søknad om etablering av finansforetak etter finansforetaksloven. En eventuell overskridelse av fristen vil ikke gi søker noe rettskrav på konsesjon. Ved mangelfulle opplysninger utsettes fristens utgangspunkt inntil fullstendige opplysninger foreligger, jf. annet ledd.

Til § 2-3 Endring og tilbakekall av tillatelse

Bestemmelsen regulerer konsesjonsmyndighetens adgang til å endre eller trekke tilbake en tillatelse som allerede er gitt. Dersom lovens vilkår for å drive gjeldsregistrering ikke lenger er oppfylt, bør tillatelsen trekkes tilbake straks. Paragraf 2-3 nr. 1 gjelder tillatelser som ikke blir eller ønskes brukt. Tillatelsen skal da trekkes tilbake så snart vilkårene som nevnes i bestemmelsen er oppfylt. Paragraf 2-3 nr. 2 gjelder når tillatelse er gitt på feil premisser, for eksempel at det er gitt feilaktige opplysninger i søknaden om tillatelse. Med mindre de feilaktige opplysningene er gitt bevisst, skal konsesjonsmyndigheten vurdere om det skal gis adgang til å rette feilen. Dersom rettingen blir gjort tilfredsstillende, skal tillatelsen ikke trekkes tilbake.

Paragraf 2-3 nr. 3 gjelder dersom foretaket begår lovbrudd i sin virksomhet. Vurderingen av om tilbakekall skal skje vil bl.a. bero på forholdets grovhet og om det har skjedd flere ganger. Paragraf 2-3 nr. 4 gir også rett til tilbakekall dersom pålegg fra tilsynsmyndigheten ikke etterkommes.

Til § 2-4 Styre og ledelse

Foretak som driver gjeldsregister skal etter bestemmelsen ha daglig leder og et styre med minst tre medlemmer. Daglig leder eller annen ansatt kan ikke være medlem av styret. Bestemmelsen om dette skal sikre at styrets kontroll og tilsynsoppgaver kan utføres på en tilfredsstillende måte. Det stilles i annet ledd kvalifikasjons- og hederlighetskrav til styremedlemmene og ledelsen i foretaket. Etter tredje ledd plikter foretaket å gi tilsynsmyndigheten melding om eventuelle endringer i styret og ledelsen. I fjerde ledd fastsettes krav om politiattest for styremedlemmer og daglig leder.

Til § 2-5 Vedtekter

Det følger av kravet om at et gjeldsregisterforetak skal organiseres som aksjeselskap eller allmennaksjeselskap, jf. § 2-1 tredje ledd i lovutkastet her, at foretaket skal ha vedtekter, jf. aksjeloven §§ 2-1 og 2-2, og allmennaksjeloven §§ 2-1 og 2-2. Etter § 2-5 skal departementet

godkjenne vedtektene i et gjeldsregister. Vedtektene må minimum oppfylle aksjelovens krav for å kunne godkjennes. Samtidig bestemmes det i annet ledd at det kan gis forskrift om innholdet i slike vedtekter. Det kan for eksempel være hensiktsmessig å gi forskrift om enkelte typer vedtekter eller vedtektsendringer som ikke behøver godkjenning, for eksempel om bedriftsinterne forhold mv.

Til § 2-6 Internkontroll

Internkontroll skal sikre at det etableres tilfredsstillende rutiner og klare ansvarsforhold for drift og organisering av foretaket. Departementet kan gi ytterligere regler om internkontroll i forskrift. Dette kan for eksempel bli aktuelt dersom det viser seg særlige behov for slik kontroll i gjeldsregisterforetak. Bestemmelsen utfylles av finanstilsynsloven § 4 nr. 2 om tilsynets adgang til å pålegge foretak å innrette deres internkontroll etter de bestemmelser tilsynet fastsetter.

Til § 2-7 Virksomhetsbegrensning

Bestemmelsen regulerer foretakets adgang til å drive annen virksomhet enn gjeldsregister. Et gjeldsregister skal som utgangspunkt kun drive med mottak, registrering og utlevering av gjeldsopplysninger, jf. kapittel 3 i loven her. Dette er viktig for foretakets allmenne tillit. Dersom det drives annen virksomhet i foretaket vil dette også kunne svekke tilsynsmyndighetens mulighet til å føre effektiv kontroll og tilsyn med kjernevirksomheten. Det kan imidlertid tenkes at det er rasjonelt også å drive annen virksomhet i forbindelse med, eller som følge av de nevnte kjerneoppgavene.

Regler om virksomhetsbegrensning bør derfor ikke hindre at virksomheten organiseres på en mest mulig kostnadseffektiv og rasjonell måte. Slik virksomhet må stå i direkte sammenheng med registrering av gjeldsopplysninger og må ikke være egnet til å svekke foretakets integritet eller uavhengighet som gjeldsregister. Særlig uheldig vil det være dersom foretaket skulle drive en virksomhet i konkurranse med sine samarbeidspartnere og kunder, eller virksomhet som subsidierer eller selv blir subsidiert av kjernevirksomheten (gjeldsregisteret). Foretaket må derfor f.eks. ikke drive med finansieringsvirksomhet eller virksomhet som kredittopplysningsforetak. Tillatelse til dette vil under ingen omstendigheter bli gitt. Annen informasjon som er egnet til å belyse en persons kredittverdighet enn gjeldsopplysninger, for eksempel om betalingsanmerkninger eller informasjon om tidligere lån som er innbetalt i sin helhet e.l. kan i henhold til bestemmelsens første ledd annet punktum verken mottas, registreres eller utleveres.

Det kan etter annet ledd bestemmes nærmere i forskrift hvilken virksomhet som kan drives i samme foretak. Dette kan også bestemmes i enkeltvedtak, f.eks. etter søknad fra foretaket om å få adgang til å drive en spesiell virksomhet som det er rasjonelt å drive i forbindelse med registervirksomheten. Dette vil ivareta behovet for endringer som er hensiktsmessige på grunn av tekniske nyvinninger eller samfunnsutviklingen for øvrig. Et enkeltvedtak vil på vanlig måte kunne påklages og bringes inn for domstolene etter alminnelige forvaltningsrettslige regler.

Til § 3-1 Rapporteringsplikt

Bestemmelsen fastslår prinsippet om rapporteringsplikt for finansforetak. Plikten vil også omfatte filialer av utenlandske foretak som ikke har konsesjon fra norske myndigheter, se også

§ 1-2 nr. 2. Rapporteringsplikten skal bidra til at registeret er mest mulig fullstendig og oppdatert til enhver tid. Plikten gjelder opplysninger som nevnt i § 1-2 nr. 4 i loven her. Unnlatt rapportering vi kunne sanksjoneres av Finanstilsynet. Det vil bli gitt forskrift om det nærmere innhold til rapporteringsplikten, herunder om rapporteringsformer, hyppighet og oppdatering av opplysninger mv., jf. § 3-1 annet ledd.

Til § 3-2 Registreringsplikt

Foretak som driver gjeldsregistrering har etter bestemmelsen plikt til å registrere opplysninger som mottas etter § 3-1. Dette skal på samme måte som rapporteringsplikten sikre at registeret blir mest mulig fullstendig og oppdatert til enhver tid. Brudd på plikten kan føre til pålegg og sanksjoner fra tilsynsmyndigheten, jf. § 4-3.

Til § 3-3 Utlevering av gjeldsopplysninger

Bestemmelsen skal blant annet sikre at gjeldsopplysningene blir brukt innenfor lovens formål, som er å bedre informasjonsgrunnlaget ved kredittvurdering, og å forebygge gjeldsproblemer blant enkeltpersoner.

Bestemmelsens første ledd bokstav a) kan gjelder finansforetak, herunder banker og kredittforetak, slik disse er definert i finansforetaksloven, jf. § 1-2 nr. 2 i loven her. I tillegg til finansforetak vil også Husbanken ha tilgang til opplysningene. For både finansforetakene og Husbanken gjelder at det bare er ved kredittvurdering i forbindelse med en konkret kredittsøknad eller endring av vilkår på en løpende kreditt, at registeret kan konsulteres. Dette kan altså være ved førstegangssøknad om lån, eller ved senere søknad om endrede betalingsvilkår, økning av kreditten eller liknende som gjør det rimelig å vurdere søker på nytt. Det kan således ikke innhentes opplysninger fra registeret i forbindelse med løpende oppfølging av låneavtaler, inkassoarbeid eller liknende. I henhold til bokstav b) skal kommunene kunne benytte seg av opplysninger fra gjeldsregister i forbindelse med behandling av søknader om såkalt startlån. Dette er en låntype som gis av Husbanken til kommunene for videre utlån til enkeltpersoner som antas å ha problemer på det ordinære kredittmarkedet. Det er bare de personer i kommunene som konkret har ansvaret for kredittvurdering av søkere, som kan ha tilgang til opplysninger fra registeret. Bokstav c) gjelder kredittopplysningsforetak. Disse vil kunne motta gjeldsopplysninger til bruk ved utarbeidelse av en kredittscore som gis til ulike kredittyttere. Dermed vil også de automatiserte kredittvurderingene som bare bygger på kredittscore kunne påvirkes av gjeldsopplysningene. For kredittopplysningsforetakene vil det være adgang til å la gjeldsopplysningene inngå som del av grunnlaget for en kredittscore og på den måten videreformidles. Men det vil altså ikke være adgang til å gi selve gjeldsopplysningene som sådan videre, jf. tredje ledd. Bokstav d) gjelder utlevering av gjeldsopplysninger til forskning. Henvisningen til verdipapirregisterloven medfører at Finanstilsynet kan gi tillatelse til at opplysninger gis til forskere på de vilkår som Finanstilsynet fastsetter.

Etter bestemmelsens annet ledd skal Norges Bank og Finanstilsynet ha tilgang til aidentifiserte opplysninger fra gjeldsregisteret for analyse- og overvåkningsformål. Aidentifiserte opplysninger er opplysninger som for en mottaker fremstår som anonyme opplysninger, fordi direkte identifiserbare kjennetegn er fjernet, men der datasettet kan reidentifiseres fordi det inneholder en nøkkel som peker tilbake til en personidentifikator. For den som ikke har tilgang

til nøkkelregisteret, er opplysningene anonyme. Fordi opplysningene teknisk sett kan reidentifiseres regnes de likevel som personopplysninger. Bakgrunnen for at Norges Bank og Finanstilsynet skal ha tilgang til aidentifiserte gjeldsopplysninger er særlig at utviklingen i husholdningenes gjeld er et sentralt analyseområde i arbeidet med å opprettholde finansiell stabilitet. Husholdningenes usikrede gjeld, som vil fremgå av registeret, vil gi viktig informasjon om sårbarheten i husholdningenes økonomi og utviklingen i situasjonen. Utviklingen i usikret gjeld kan også være en tidlig indikator for finansiell sårbarhet. Det skal imidlertid ikke under noen omstendighet kunne utleveres opplysninger hvor enkeltindivider kan identifiseres.

I bestemmelsens tredje ledd bestemmes at gjeldsopplysninger ikke kan gis videre til andre. For finansforetak og kredittopplysningsforetak gjelder dette også overfor andre foretak i samme konsern. Verken inkassoforetak, boligutleiery, elektrisitetsleverandører, teleselskap, e.l. vil således ha tilgang til gjeldsopplysninger, verken fra gjeldsregisteret, eller via de mottakere som er nevnt i bestemmelsens første og annet ledd. Offentlig myndighet kan bare få utlevert gjeldsopplysninger når det er særskilt hjemmel for det.

I henhold til bestemmelsens fjerde ledd skal gjeldsopplysninger bare utleveres fra gjeldsregisteret skriftlig, enten elektronisk eller papirbasert. Dette skal både bidra til at ikke uvedkommende får tak i slike opplysninger, og at utleveringen kan loggføres på tilfredsstillende måte.

Det er i bestemmelsens femte ledd inntatt en hjemmel til å gi forskrift med nærmere regler for hvordan utlevering av opplysninger fra registeret skal skje. Dette er en generell forskriftshjemmel, som kan være aktuell også når det gjelder utlevering til offentlige myndigheter og til forskningsformål.

Til § 3-4 Rett til vederlag for utleverte opplysninger

Gjeldsregister vil finansieres av at kredittopplysnings- og finansforetak betaler for å få tilgang til registrerte opplysninger. Etter bestemmelsen kan gjeldsregister kreve vederlag for utlevering av opplysninger. Vederlaget skal være rimelig, men det stilles ikke krav om at det bare skal kunne dekke faktiske kostnader ("non-profit"). Det kan også kreves vederlag ved utlevering til forskning, jf. §§ 3-3. Det kan ikke kreves vederlag ved utlevering til den registrerte, eller til offentlig myndighet med særskilt hjemmel til å kreve opplysninger fra registeret. Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om vederlaget og belastningsmåten.

Til 3-5 Sletting av gjeldsopplysninger

Bestemmelsen regulerer sletting av opplysninger som ikke lenger er aktuelle. Opplysninger om nedbetalingslån skal slettes når lånet er innfridd i sin helhet. For kredittkort og andre rammekreditter må i tillegg kredittrammen, eller "trekkrettigheten" også være avviklet. Det kan gis forskrift om innholdet i plikten til å slette gjeldsopplysninger, herunder om tidspunktet for når dette skal skje.

Til § 4-1 Tilsyn, forholdet til tilsynsmyndigheten

Foretak som driver gjeldsregistreringsvirksomhet skal etter bestemmelsen være underlagt tilsyn fra Finanstilsynet, jf. også finanstilsynsloven § 1 første ledd nr. 21, som sier at Finanstilsynet fører tilsyn med «andre foretak så langt det følger av bestemmelser i eller i medhold av særskilt lov». Finanstilsynet skal iht. finanstilsynsloven § 3 bl.a. påse at de foretak det har tilsyn med,

virker på hensiktsmessig og betryggende måte i samsvar med lov og bestemmelser gitt i medhold av lov samt med den hensikt som ligger til grunn for foretakenes opprettelse, dens formål og vedtekter. Tilsynet skal også se til at foretakene under tilsyn i sin virksomhet ivaretar forbrukernes interesser og rettigheter. Annet ledd fastsetter gjeldsregisterets plikt til å gi tilsynsmyndigheten opplysninger og dokumentasjoner. Den utfylles av finanstilsynsloven § 3 annet og tredje ledd om plikt til å gi tilsynet innsyn i regnskaper mv. Tredje ledd første punktum bestemmer at Finanstilsynet kan gi pålegg om retting av ulike forhold som er i strid med lov, forskrift eller foretakets egne regler eller forretningsvilkår. Bestemmelsen utfylles av finanstilsynsloven § 4 om ulike øvrige pålegg tilsynet kan gi overfor foretak det har tilsyn med. I annet punktum bestemmes at Finanstilsynet også kan gi pålegg om retting dersom foretakets ledelse eller styremedlemmer ikke fyller visse lovfastsatte krav. Retting vil her medføre at foretaket må sørge for å ansette personer som fyller kravene dersom det skal ha adgang til å fortsette virksomheten. Bestemmelsen fastsetter i fjerde ledd at foretaket uoppfordret skal melde fra til Finanstilsynet dersom det bestemmes avvirket, eller ikke lenger kan fylle sine funksjoner. Både styret og daglig leder er ansvarlig for at dette blir gjort.

Til 4-2 Taushetsplikt

Bestemmelsen fastslår at personer som er ansatt i et gjeldsregister eller som utfører oppgaver for dette, for eksempel revisor, har taushetsplikt om visse opplysninger som de får tilgang til. Bestemmelsen er utformet på samme måte som tilsvarende bestemmelse i verdipapirregisterloven og utfylles av verdipapirregisterloven §§ 8-3 og 8-4 for så vidt gjelder opplysninger til bruk i forskning og forskeres taushetsplikt, jf. annet ledd.

Til § 4-3 Straff

Etter bestemmelsens første ledd kan forsettlig eller uaktsom overtredelse av bestemmelsene i loven eller dens forskrifter medføre fengselsstraff. Dette gjelder også bestemmelsen om taushetsplikt i § 4-2. Forskere omfattes etter henvisningen i annet punktum til verdipapirregisterloven § 10-4 annet punktum. For foretaksstraff vises til straffeloven § 27.

Til § 4-4 Innsyn

Bestemmelsen henviser til de aktuelle reglene om innsyn i personopplysningsloven og er inntatt av informasjonshensyn.

Den registrerte vil etter personopplysningsloven ha krav på informasjon fra behandlingsansvarlige i en rekke tilfeller. Disse reglene bør ikke automatisk gjelde tilsvarende for gjeldsregister. Det kan for eksempel være unødvendig eller upraktisk å varsle den registrerte hver gang det skjer en bevegelse på et kredittkort eller en annen rammekreditt, og denne informasjonen overføres til gjeldsregisteret. Departementet antar at detaljene i informasjonsplikten for gjeldsregister mest hensiktsmessig kan gis i forskrift, og har i § 4-4 inntatt forslag til forskriftshjemmel. Departementet vil, som redegjort for i punkt 7.8 foran, gjøre en nærmere vurdering senere av hvordan henvisningen til personopplysningsloven best kan gjøres. For øvrig vises til punkt 7.8 foran.

Til § 4-5 Retting av opplysninger

Etter personopplysningsloven § 27 skal opplysninger som er uriktige, ufullstendige eller som det ikke er adgang til å behandle rettes, og etter samme lovs § 28 er det ikke adgang til å lagre

unødvendige personopplysninger. Henvisningen til disse bestemmelsene er inntatt av informasjonshensyn. For øvrig vises til punkt 7.10 foran.

Til § 16-2 i finansforetaksloven

Bestemmelsen gjør unntak fra taushetsplikten slik at gjeldsopplysninger kan rapporteres til gjeldsregisterforetak.

Lovutkast

Kapittel 1 Innledende bestemmelser

§ 1-1 *Lovens formål*

§ 1-2 *Definisjoner*

Kapittel 2 Vilkår og tillatelser mv.

§ 2-1 *Vilkår for å drive virksomhet som gjeldsregister*

§ 2-2 *Søknad om tillatelse*

§ 2-3 *Endring og tilbakekall av tillatelse*

§ 2-4 *Styre og ledelse*

§ 2-5 *Vedtekter*

§ 2-6 *Internkontroll*

§ 2-7 *Virksomhetsbegrensning*

Kapittel 3 Rapportering, registrering og utlevering av gjeldsopplysninger

§ 3-1 *Rapporteringsplikt*

§ 3-2 *Registreringsplikt*

§ 3-3 *Utlevering av gjeldsopplysninger*

§ 3-4 *Rett til vederlag for utleverte opplysninger*

§ 3-5 *Sletting av gjeldsopplysninger*

Kapittel 4 Forskjellig bestemmelser

§ 4-1 *Tilsyn, forholdet til tilsynsmyndigheten*

§ 4-2 *Taushetsplikt*

§ 4-3 *Straff*

§ 4-4 *Innsyn*

§ 4-5 *Retting av opplysninger*

Kapittel 6 Ikrafttredelse mv.

§ 5-1 *Ikrafttredelse*

§ 5-2 *Endringer i andre lover*

Lov om registrering av enkeltpersoners gjeld (Gjeldsregisterloven)

KAPITTEL 1 INNLEDENDE BESTEMMELSER

§ 1-1 Lovens formål

Lovens formål er å legge til rette for sikker, ordnet og effektiv registrering og utlevering av gjeldsopplysninger som kan bidra til bedre kredittvurderinger og forebygge gjeldsproblemer blant enkeltpersoner.

§ 1-2 Definisjoner

I denne lov menes med:

1. gjeldsregister: Foretak med tillatelse etter loven her til å motta, registrere og utlevere gjeldsopplysninger.
2. finansforetak: Foretak som nevnt i finansforetaksloven § 1-3. Dette gjelder også utenlandske finansforetak som driver virksomhet gjennom filial i Norge, eller ved grensekryssende virksomhet, jf. finansforetaksloven § 1-2 annet ledd.
3. kredittopplysningsforetak: Foretak med rett til å drive kredittopplysningsvirksomhet i henhold til personopplysningsforskriften § 4-5, jf. § 4-2.
4. gjeldsopplysning: Opplysning om enkeltpersons gjeldsforpliktelse, samt ubenyttet kredittramme, som ikke er sikret ved registrert panterett i formuesgode som tilhører skyldneren.
5. kredittopplysning: Meddelelse som belyser kredittverdighet eller økonomisk vederheftighet.

KAPITTEL 2 VILKÅR OG TILLATELSER MV.

§ 2-1 Vilkår for å drive virksomhet som gjeldsregister

Virksomhet som gjeldsregister kan bare drives av foretak med tillatelse fra departementet.

Tillatelse kan bare gis dersom eierne er egnet til å sikre en god, effektiv og forsvarlig forvaltning av foretaket.

Foretak som skal drive virksomhet som gjeldsregister skal være organisert som aksjeselskap eller allmennaksjeselskap, og skal oppfylle de krav som stilles i aksjeloven eller allmennaksjeloven, i tillegg til kravene etter loven her.

§ 2-2 Søknad om tillatelse

Søknad om tillatelse som gjeldsregister skal inneholde de opplysninger som er av betydning for behandling av søknaden, og som viser at de lovfestede krav er oppfylt.

Vedtak om tillatelse skal meddeles søkeren snarest mulig, og senest innen seks måneder etter mottakelse av søknaden. Dersom søknaden ikke inneholder de opplysninger som er nødvendige for at avgjørelse om tillatelse skal kunne tas, regnes fristen fra det tidspunkt slike opplysninger er mottatt.

§ 2-3 Endring og tilbakekall av tillatelse

Departementet kan helt eller delvis endre, herunder sette nye vilkår for, eller tilbakekalle tillatelse til å drive gjeldsregister dersom gjeldsregisteret:

1. ikke gjør bruk av tillatelsen innen tolv måneder, gir uttrykkelig avkall på tillatelsen, eller har opphørt å drive registeret i mer enn seks måneder,
2. har fått tillatelsen ved hjelp av uriktige opplysninger eller andre uregelmessigheter,
3. foretar alvorlige eller systematiske overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av lov,
4. ikke etterkommer pålegg gitt av Finanstilsynet.

§ 2-4 *Styre og ledelse*

Et gjeldsregister skal ha daglig leder, og et styre med minst tre medlemmer. Daglig leder eller annen ansatt kan ikke være medlem av styret.

Styremedlemmer, daglig leder og andre som faktisk deltar i ledelsen av registeret skal ha relevante kvalifikasjoner og yrkeserfaring, ha en hederligandel og for øvrig ikke ha utvist adferd som gir grunn til å anta at stillingen eller vervet ikke vil kunne ivaretas på forsvarlig måte.

Gjeldsregisteret skal gi Finanstilsynet melding ved endring av styrets sammensetning, skifte av daglig leder eller andre personer som faktisk deltar i ledelsen av virksomheten. Meldingen skal så vidt mulig gis på forhånd, og inneholde nødvendige opplysninger om kvalifikasjoner, yrkeserfaring,andel, samt verv eller stilling i annen virksomhet. Finanstilsynet kan gi pålegg om at endringen ikke skal iverksettes dersom endringen kan antas å medføre at kravene i annet ledd ikke oppfylles.

Personer som nevnt i første ledd skal fremlegge ordinær politiattest etter politiregisterloven § 40.

§ 2-5 *Vedtekter*

Gjeldsregisterets vedtekter og endringer i disse skal godkjennes av departementet.

Departementet kan gi forskrift om vedtektenes innhold.

§ 2-6 *Internkontroll*

Styret skal fastsette retningslinjer for internkontroll og forvisse seg om at internkontrollen etableres, gjennomføres og dokumenteres på en forsvarlig måte i samsvar med styrets retningslinjer og pålegg. Departementet kan gi forskrift med nærmere bestemmelser om internkontroll.

Daglig leder skal sørge for at internkontroll etableres og gjennomføres i henhold til lov og forskrifter. Det samme gjelder for styrets vedtatte retningslinjer og pålegg.

§ 2-7 *Virksomhetsbegrensning*

I tillegg til registrering av gjeldsopplysninger, kan et gjeldsregister bare drive annen virksomhet som har direkte sammenheng med registrering av gjeldsopplysninger og som ikke er egnet til å svekke tilliten til registerets integritet og uavhengighet. Gjeldsregisteret må rapportere til Finanstilsynet og departementet, hvis det driver slik annen virksomhet. Et gjeldsregister kan ikke motta, registrere eller utlevere andre kredittopplysninger enn gjeldsopplysninger. Annen konsesjonspliktig virksomhet skal drives i eget foretak.

Departementet kan i forskrift gi nærmere regler og treffe enkeltvedtak om hvilken virksomhet et gjeldsregister kan drive.

KAPITTEL 3 RAPPORTERING, REGISTRERING OG UMLEVERING AV GJELDSOPPLYSNINGER

§ 3-1 *Rapporteringsplikt*

Finansforetak skal rapportere gjeldsopplysninger til gjeldsregisteret.

Departementet fastsetter forskrift med nærmere regler om rapporteringsplikten mv.

§ 3-2 Registreringsplikt

Gjeldsregisteret skal registrere gjeldsopplysninger når det mottar slike opplysninger fra rapporteringspliktige etter § 3-1.

Departementet kan gi forskrift om innholdet i registreringsplikten.

§ 3-3 Utlevering av gjeldsopplysninger

Gjeldsopplysninger kan bare utleveres fra gjeldsregisteret til

- a) finansforetak og Husbanken, når disse skal foreta kredittvurdering i forbindelse med en konkret kredittsøknad eller søknad om endring av vilkår på en løpende kreditt,
- b) kommunene i forbindelse med behandling av søknad om startlån,
- c) kredittopplysningsforetak,
- d) forskningsformål. Verdipapirregisterloven § 8-3 gjelder tilsvarende.

Norges Bank og Finanstilsynet skal ha tilgang til aidentifiserte opplysninger fra gjeldsregisteret for analyse- og overvåkningsformål. Annen offentlig myndighet kan bare få utlevert gjeldsopplysninger når det er særskilt hjemmel for det.

Gjeldsopplysninger kan ikke gis videre til andre. For finansforetak og kredittopplysningsforetak gjelder dette også overfor andre foretak i sammen konsern.

Gjeldsopplysninger kan bare utleveres skriftlig, enten elektronisk eller papirbasert.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om utlevering av opplysninger fra gjeldsregisteret.

§ 3-4 Rett til vederlag for utleverte opplysninger

Gjeldsregister kan kreve vederlag for utlevering av gjeldsopplysninger. Dette gjelder ikke for opplysninger som offentlige myndigheter har krav på i henhold til lov eller forskrift.

Departementet kan gi forskrift med nærmere bestemmelser om prisfastsetting og kostnadsbelastning for tjenester som ytes av gjeldsregisteret.

§ 3-5 Sletting av gjeldsopplysninger

Gjeldsopplysninger skal slettes fra registeret når gjelden er innfridd og eventuell kredittramme er avviklet.

Departementet kan gi forskrift med nærmere bestemmelser om sletting av gjeldsopplysninger.

KAPITTEL 4 TILSYN, TAUSHETSPLIKT OG STRAFF

§ 4-1 Tilsyn, forholdet til tilsynsmyndigheten

Foretak som driver gjeldsregister er underlagt tilsyn av Finanstilsynet etter finanstilsynsloven.

Gjeldsregister har plikt til å gi de opplysninger som Finanstilsynet krever om forhold som angår foretakets virksomhet, samt til å fremvise og utlevere til Finanstilsynet dokumentasjon som angår virksomheten. Tilsvarende gjelder overfor den som handler på vegne av gjeldsregisteret.

Finanstilsynet kan gi gjeldsregister pålegg om retting dersom foretaket opptrer i strid med lov, bestemmelser gitt med hjemmel i lov eller egne regler og forretningsvilkår. Tilsvarende gjelder overfor den som handler på vegne av gjeldsregisteret. Tilsvarende gjelder også dersom foretakets ledelse eller styremedlemmer ikke oppfyller fastsatte krav til hederligandel og erfaring som fastsatt i § 2-4.

Styret og daglig leder i gjeldsregister har hver for seg meldeplikt til Finanstilsynet dersom det fattes vedtak om avvikling av foretaket, eller det oppstår fare for at gjeldsregisteret ikke vil være i stand til å utføre konsesjonspliktige registreringsfunksjoner.

§ 4-2 *Taushetsplikt*

Tillitsvalgte, ansatte og revisor i et gjeldsregister plikter å hindre at noen får adgang eller kjennskap til det som de i sitt arbeid får vite om noens gjeldsforhold eller forretningsmessige eller personlige forhold, hvis ikke noe annet følger av denne eller annen lov. Det samme gjelder andre som utfører arbeid eller oppdrag på vegne av et gjeldsregister. Taushetsplikten gjelder også etter at vedkommende har avsluttet tjenesten, oppdraget eller vervet.

Om opplysninger til bruk i forskning og forskeres taushetsplikt gjelder verdipapirregisterloven §§ 8-3 og 8-4 tilsvarende.

§ 4-3 *Straff*

Tillitsvalgte, ansatte og revisor i foretak som driver gjeldsregister og som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelsene i denne lov eller i forskrifter gitt med hjemmel i loven, straffes med bøter og under særlig skjerpene omstendigheter med fengsel i inntil tre måneder, hvis handlingen ikke går under noen strengere straffebestemmelse.

På samme måte straffes den som forsettlig eller uaktsomt overtrer § 4-2 om taushetsplikt. Verdipapirregisterloven § 10-4 annet punktum gjelder tilsvarende.

§ 4-4 *Innsyn*

Om innsyn gjelder personopplysningsloven §§ 18, 20, 23 og 24.

Departementet kan gi forskrift med nærmere regler om den registrertes rett til å motta informasjon fra gjeldsregister.

§ 4-5 *Retting av opplysninger*

Om retting av mangelfulle eller unødvendige opplysninger gjelder personopplysningsloven §§ 27 og 28.

KAPITTEL 5 IKRAFTTREDELSE MV.

§ 5-1 *Ikrafttredelse*

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

§ 5-2 *Endringer i andre lover*

Fra den tid loven trer i kraft, gjøres følgende endringer i andre lover:

I lov 10. april 2015 nr. 17 om finansforetak og finanskonsern:

§ 16-2 nytt fjerde ledd skal lyde:

Taushetsplikten etter første ledd er ikke til hinder for utlevering av gjeldsopplysninger i henhold til gjeldsregisterloven.