

Forslag til endringer i gjeldsinformasjonsloven og gjeldsinformasjonsforskriften – utvidelse med nye former for gjeld og enkelte andre forslag

1. Innledning, hensikten med forslaget	4
2. Hovedinnholdet i høringsnotatet	6
3. Bakgrunnen for forslaget	7
3.1 Departementets arbeid med høringsnotatet	7
3.2 Om gjeldsutviklingen og behovet for gjeldsinformasjon	7
3.3 Om begrensningen til usikret kreditt i gjeldende lov	10
3.4 Stortingets anmodningsvedtak	10
3.5 Departementets evaluering av loven	10
3.6 SIFOs studie av lovens betydning for bransjen	11
3.7 Departementets veiledning til gjeldsinformasjonsforskriften	11
3.8 Høringsnotatet fra 2022 og oversikt over høringsinstansenes syn	11
4. Om gjeldsinformasjon i enkelte andre land	12
4.1 Innledning, oversikt	12
4.2 Sverige	12
4.3 Finland	14
4.4 Danmark	14
5. Utvidelse av gjeldsinformasjonslovens formål	15
6. Utvidelse med nye gjeldsformer, behovsanalyse	16
6.1 Innledning, oversikt	16
6.2 Behovet for opplysninger om pantegjeld	16
6.2.1 Innledende bemerkninger - problemstillinger	16
6.2.2 Behovet for opplysninger om pantegjeld ved kredittvurdering	16
6.2.3 Behovet for opplysninger om pantegjeld for forbrukerne	21
6.2.4 Behovet for opplysninger om pantegjeld for forskning og analyse	21
6.2.5 Særlig om startlån fra kommunene	22
6.2.6 Forslagets virkninger for Løsøreregisteret og Brønnøysundregistrene	22
6.2.7 Konklusjon	23
6.3 Behovet for å inkludere utdanningslån fra Lånekassen	24
6.3.1 Innledning	24
6.3.2 Behovet for opplysninger om utdanningslån for kredittvurdering	25
6.3.3 Behovet for forbrukerne	25
6.3.4 Behovet for kunnskap om utdanningslån ved forskning og analyse	26

6.3.5 Om utdanningslån bør rapporteres i sanntid	26
6.3.6 Konklusjon	26
6.4 Behovet for å inkludere inkassogjeld i gjeldsregistrene	27
6.4.1 Innledning	27
6.4.2 Høringsuttalelse til forslaget fra 2022	27
6.4.3 Behovet for forbrukerne	28
6.4.4 Behovet ved kredittvurdering	29
6.4.5 Behovet for forskning og analyse	29
6.4.6 Konklusjon	29
6.5 Annen gjeld og kreditt	29
6.5.1 Innledning	29
6.5.2 Offentligrettslig gjeld	29
6.5.3 Kreditt formidlet av plattformer for folkefinansiering	30
6.5.4 Gjeld fra pantelånevirkosomheter	30
6.5.5 Avtaler om finansiell leasing (privatleasing)	30
6.5.6 Særlig om gjeld i enkeltpersonforetak	31
6.5.7 Konklusjon	32
7. Vurdering av forslagets konsekvenser for personvernet	32
7.1 Innledning, oversikt	32
7.2 Vurderingene i høringsnotatet fra 2022	33
7.2.1 Innledning	33
7.2.2 Vurderingen opp mot grunnleggende personvernprinsipper	33
7.2.3 Vurderingen opp mot sentrale prinsipper i personvernregelverket	33
7.2.4 Personvernspørsmål knyttet til registrering av pantegjeld	34
7.3 Personvernkonsekvenser ved registrering av utdanningslån	35
7.4 Personvernkonsekvenser ved registrering av inkassogjeld	36
7.5 Annen gjeld	38
7.6 Konklusjon	38
8. Utlevering av gjeldsopplysninger ved samtykkebasert innsyn	39
8.1 Innledning	39
8.2 Nærmere om praksis ved samtykkebasert innsyn	39
8.3 Høringsinstansenes uttalelser til høringsnotatet fra 2022	40
8.4 Departementets vurdering	40
9. Differensiering av tilgangen til gjeldsopplysninger	41
10. Om forholdet mellom gjeldsinformasjonsforetak og kredittopplysningsforetak	42
11. Noen særlige spørsmål om gjeldsopplysninger fra offentlige låneinstitusjoner	42

12. Egnethetsprøving og meldeplikt til Finanstilsynet for gjeldsinformasjonsforetak	43
13. Overføring av tilsynsansvar til Datatilsynet	43
14. Utlevering av gjeldsopplysninger til arvinger	45
14.1 Innledning.....	45
14.2 Nærmere om gjeldende rett.....	45
14.3 Nærmere om en mulig innretning av reguleringen.....	46
15. Mulige alternativer til forslagene	47
15.1 Innledning.....	47
15.2 Gjeld pantelikret i fast eiendom og borettsandeler.....	47
15.3 Gjeld pantelikret i løsøre.....	47
15.4 Utdanningslån.....	48
16. Økonomiske og administrative konsekvenser	48
16.1 Innledning, oversikt.	48
16.2 Vurderingen av forslaget fra 2022	48
16.3 Konsekvenser for finansbransjen og forbrukerne	49
16.4 Konsekvenser for offentlige utlånsvirksomheter.....	49
16.5 Konsekvenser for kommunesektoren.....	50
16.6 Overføring av tilsyn med gjeldsinformasjonsforetak til Datatilsynet	50
17. Utkast til endringer i lov og forskrift.....	51
17.1 Oversikt.....	51
17.2 Utkast til endringer i gjeldsinformasjonsloven.....	51
17.3 Utkast til endringer i gjeldsinformasjonsforskriften	52
17.4 Merknader til endringsforslagene	53
17.4.1 Merknader til lovendringene.....	53
17.4.2 Merknader til forskriftsendringene	54

1. Innledning, hensikten med forslaget

Barne- og familiedepartementet legger med dette fram forslag til endringer i lov 2017-06-16-47 om gjeldsinformasjon ved kredittvurdering av privatpersoner (gjeldsinformasjonsloven). Det legges også frem forslag til endringer i forskrift FOR-2017-10-31-1691 om virksomhet etter gjeldsinformasjonsloven (gjeldsinformasjonsforskriften).

Formålet med gjeldsinformasjonsloven er å legge til rette for bedre kredittvurderinger. Loven skal bidra til at banker og andre utlånsinstitusjoner på en enkel og effektiv måte kan få informasjon om låneforpliktelser i form av forbrukskreditt hos de som søker om lån, noe som gir et mer fullstendig beslutningsgrunnlag for kredittvurderingene. Opplysningene om forbrukskreditt («gjeldsopplysningene») blir formidlet av egne gjeldsinformasjonsforetak som driver sin virksomhet etter konsesjon fra Barne- og familiedepartementet. Ordningen ble opprettet for å motvirke gjeldsproblemer i private hushold, noe som ofte har sammenheng med høy forbruksgjeld.

Gjeldsinformasjonsloven trådte i kraft 1. november 2017, og etter en overgangsperiode på ca. halvannet år kom virksomheten i gang 1. juli 2019. Det er kun forbrukskreditt som omfattes, slik at eksempelvis boliglån, utdanningslån og offentligrettslig gjeld faller utenfor. Det er fra flere hold tatt til orde for en utvidelse av ordningen med flere former for gjeld, slik at beslutningsgrunnlaget for kredittvurdering kan bli enda mer fullstendig, samtidig som gjeldsregistrene kan få et bredere anvendelsesområde. Særlig har en utvidelse med boliglån og annen pantegjeld vært etterspurt.

De viktigste endringsforslagene som nå fremlegges er:

- Utvidelse av lovens formål til også å omfatte:
 - effektiv innhenting av gjeldsopplysninger til bruk ved kredittvurdering
 - styrking av datagrunnlaget for forskning og analyse
 - forbrukernes behov for å skaffe seg oversikt over egen gjeldssituasjon.
- Utvidelse av gjeldsregistrene med lån fra private og offentlige låneinstitusjoner som er pantesikret
- Presisering av forbudet mot å utlevere gjeldsopplysninger til markedsføringsformål
- Klargjøring av at gjeldsopplysninger kan utleveres til selvskiftende arvinger, også gjennom den nyopprettede tjenesten «Digitalt dødsbo».

I tillegg drøftes det om utdanningslån fra Lånekassen bør inkluderes i registrene. Det bes om høringsinstansenes syn på dette. Startlån fra kommunene reiser også noen utfordringer som gjør at det særskilt bes om høringsinstansens syn før det tas standpunkt til om slike lån bør inkluderes.

Det drøftes også om en utvidelse bør omfatte enkelte andre gjeldsformer som inkassogjeld, og offentligrettslig gjeld, men dette anbefales ikke.

Det overordnede formålet med forslagene som nå fremmes, er å effektivisere kredittvurderinger ved å legge bedre til rette for at banker og andre utlånsinstitusjoner på en enklere og raskere måte kan få et så fullstendig bilde av kundenes gjeldssituasjon som mulig. For kredittyttere antas det å være betydelige effektiviseringsgevinster ved at gjeldsopplysninger kan innhentes direkte

fra gjeldsregistrene uten å måtte gå om kunden for å få opplysningene. Forslaget vil også legge til rette for utvikling av mer presise scoremodeller, noe som særlig vil ha betydning for kredittvurderingen i forbindelse med kjøpekreditter og mindre lån. Videre er det meningen at gjeldsregistrene også skal kunne dekke behov innenfor forskning og analyse, samt hjelpe forbrukere til å få bedre oversikt over egen gjeld. På denne bakgrunn foreslås det også å endre formålsbestemmelsen i loven slik at det utvidede formålet tydeliggjøres. Departementet anser det som viktig at det fremkommer tydelig for de registrerte hva opplysningene kan brukes til.

Forslaget om å la gjeldsregistrene omfatte nye gjeldsformer reiser flere prinsipielle spørsmål, først og fremst omkring personvern, men også omkring økonomiske og administrative konsekvenser for de som berøres. Forslaget vil dessuten ha betydning for et stort antall borgere. Dersom også Lånekassen inkluderes, vil det gjelde mer enn 1,2 millioner (2024) låntakere. Også tilbydere av boliglån og billån har svært mange låntakere. Størstedelen av befolkningen vil til enhver tid stå registrert i gjeldsregistrene dersom forslaget gjennomføres. Dette utgjør i seg selv en personvernrisiko. Forslaget har videre konsekvenser for et stort antall private og offentlige låneinstitusjoner, som vil måtte tilpasse tekniske systemer for å kunne tilgjengeliggjøre gjeldsopplysninger for tre gjeldsinformasjonsforetak og for kredittopplysningsforetak. For gjeldsinformasjonsforetakene vil forslaget innebære at det må legges til rette for innhenting, registrering og utlevering av vesentlig mer data enn i dag. Dette vil trolig medføre at deres tjenester vil bli priset høyere, en kostnad som i siste instans må bæres av låntakerne. En ulempe vil være at presset på å få tilgang til gjeldsopplysningene vil øke idet den omfattende datamengden etter utvidelsen vil bli interessant også for andre brukere enn de som i dag har tilgang. Faren for misbruk til markedsføring og andre formål utenfor hensikten med loven vil også kunne øke. Dermed vil behovet for et effektivt tilsyn kunne bli større. En forsvarlig gjennomføring av de foreslåtte tiltakene forutsetter effektive og muligens økte tiltak for å ivareta hensynet til personvernet.

Departementet sendte sommeren 2022 på høring et forslag om at ordningen gjennom forskriftsendring skulle utvides med pantegjeld, i praksis boliggjeld og bilgjeld. Forslaget ble ikke videreført, bl.a. som følge av betenkeligheter omkring personvernkonsekvenser. Det ble samtidig opplyst at departementet i en senere sak ville komme tilbake med en vurdering av om ordningen burde utvides med nye former for gjeld. Dette følges nå opp gjennom forslag om nødvendige lovendringer

Høringsinstansene var med få unntak positive da utvidelse med pantegjeld ble foreslått i 2022. Forslaget som nå fremmes om dette er i all hovedsak det samme når det gjelder pantegjeld fra finansinstitusjoner. De som avga uttalelse til det tidligere forslaget og som ikke har ytterligere innspill, kan derfor henvise til sin tidligere uttalelse. Av hensyn til helhet og sammenheng i notatet her, er det tidligere forslaget om utvidelse med pantegjeld likevel referert til og i noe utstrekning innarbeidet i notatet her, samtidig som det er gjort rede for de mest aktuelle høringsinnspillene. For å unngå dobbeltbehandling og for mange gjentakelser på dette punkt, er likevel omtalen noe komprimert og nedkortet. For detaljer omkring forslaget om utvidelse med pantegjeld henvises derfor til notatet fra 2022.

2. Hovedinnholdet i høringsnotatet

I punkt 3 er det redegjort for forslagetets bakgrunn. Det er også tatt inn en kort beskrivelse av gjeldsutviklingen den senere tid, samt gjort en vurdering av mulige effekter av gjeldsregistrene så langt. Videre er forslaget i høringsnotatet fra 2022 omtalt, herunder med en sammenfatning av høringsinstansenes synspunkter. I punkt 4 er det gitt en beskrivelse av ordningene med gjeldsregistrering i en del andre land. Dette gjelder særlig Sverige og Finland. I Sverige foreligger det et forslag om en privat løsning som nylig har vært på høring, men som regjeringen nå har signalisert motstand mot. Finland har nylig utviklet et omfattende statlig drevet system for gjeldsregistrering. Disse registerløsningene og deres bakgrunn er av betydelig interesse for utviklingen av tilsvarende ordninger i Norge.

I punkt 5 drøftes utvidelse av lovens formålsbestemmelse slik at den kommer bedre i samsvar med lovens innhold. Etter forslaget skal formålet i tillegg til å dekke behovet ved kredittvurdering, også omfatte forbrukernes og forskernes behov for gjeldsopplysninger, samt myndighetens behov for data til bruk ved overvåking av finansiell stabilitet. I punkt 6 drøftes behovet og nytteverdien av utvidelse med nye gjeldsformer. Behovsanalysen er gjort i lys av det utvidede formålet som foreslås, jf. punkt 5. Det er gjort en vurdering av hver gjeldstype opp mot nytten og behovet ved kredittvurdering, for forbrukerne selv, samt for behovet i tilknytning til forskning og analyse. Ny gjeld som nå foreslås omfattes er som nevnt pantegjeld.

I punkt 7 drøftes personvernkonsekvensene av å inkludere ulike gjeldsformer i forslaget. Utvidelsene som her drøftes, reiser nye og omfattende spørsmål på dette området. I høringsnotatet fra 2022 er det gjort en vurdering av konsekvensene av å inkludere pantegjeld opp mot personvernkravene i Grunnloven, EMK og personvernforordningen. I det tidligere notatets punkt 6 ble enkelte generelle spørsmål om behandlingsgrunnlag, krav til rettsgrunnlag, formålsbegrensing mv. drøftet, mens det i punkt 7 ble omtalt enkelte særlige problemstillinger knyttet til behandling av opplysninger om pantegjeld. Disse vurderingene er i samsvar med departementets syn også i dag, og det anses derfor ikke nødvendig å gjenta denne omtalen i sin helhet på nytt. Problemstillingen er likevel drøftet i et visst omfang i notatet her, særlig fordi pantegjeld fra offentlige låneinstitusjoner nå også omfattes. De øvrige kravstypene reiser særlige problemstillinger omkring personvern. Departementet har tatt utgangspunkt i at konsekvensene kan være forskjellige for ulike typer gjeld, og har derfor gjort en vurdering av den enkelte gjeldstypen opp mot gjeldende personvernregelverk.

Den sterke økningen i behandling av persondata den foreslåtte utvidelsen vil medføre, har aktualisert en innstramming av regelverket når det gjelder praksisen med såkalt samtykkebasert innsyn, jf. redegjørelsen i punkt 8. Det foreslås her å klargjøre at forbudet mot å bruke gjeldsopplysninger til markedsføringsformål, jf. gjeldsinformasjonsforskriften § 6, også vil omfatte direkte utlevering av opplysninger til låneagenter og andre som bruker eller kan bruke opplysningene i markedsføringssammenheng.

I punkt 9 drøftes om det er hensiktsmessig å *differensiere tilgangen* til registeropplysningene. Det er her tatt utgangspunkt i at det ikke er gitt at alle brukerne har behov for de samme opplysningene. En slik differensiering, som for øvrig er gjort i enkelte andre lands systemer, vil også kunne dempe personvernrisikoen ved et omfattende register.

Dersom gjeldsregistrene eventuelt skal utvides med inkassogjeld, vil det kunne bli en viss overlapping med informasjon i kredittopplysningsforetakene, noe som bl.a. kan ha betydning for vurderingen av behovet for å registrere inkassogjeld i gjeldsregistrene, jf. punkt 10.

En utvidelse med nye former for gjeld gjør det nødvendig å utvide kretsen som skal avgi opplysninger til gjeldsregistrene. Det vil bl.a. være nødvendig å pålegge en rekke offentlige virksomheter rapporteringsplikt. I punkt 11 drøftes enkelte særlige spørsmål som oppstår i den forbindelse.

I punkt 12 omtales et forslag om utvidet melde- og opplysningsplikt til Finanstilsynet ved eierskifte og styreendringer mv. i det enkelte gjeldsinformasjonsforetak. Departementet har mottatt innspill fra Finanstilsynet omkring dette som er tatt inn i høringsnotatet.

Gjeldsinformasjonsforetak står i dag under tilsyn av Finanstilsynet. I punkt 13 drøftes om tilsynsansvaret bør overføres Datatilsynet. Punkt 14 inneholder en drøfting av om det bør klargjøres i loven at gjeldsopplysninger kan utleveres til selvskiftende arvinger samt til den nye tjenesten «Digitalt dødsbo». I punkt 15 vurderes om det finnes andre formålstjenlige løsninger som for eksempel kan være mindre kostnadskrevene eller mer personvernvennlige enn de som er foreslått. Punkt 16 redegjør for økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene. Det er innhentet synspunkter fra flere offentlige virksomheter som belyser konsekvensene det vil ha for dem om de pålegges rapporteringsplikt. Punkt 17 inneholder departementets forslag til regelverksendringer med merknader.

Lovteknisk foreslås utvidelsen med ny gjeld og nye rapporteringspliktige virksomheter gjennomført, ved at unntaket for pantegjeld i definisjonen av «gjeldsopplysning», jf. § 2 bokstav d. oppheves. Dermed vil all forbrukergjeld bli omfattet av rapporteringsplikten, uavhengig av om den er pantesikret. Det vil da heller ikke ha noen betydning for rapporteringsplikten om det er stiftet utleggspant for gjelden. Videre er offentlige utlånsinstitusjoner i dag ikke omfattet, idet rapporteringsplikten er begrenset til «finansforetak». Departementet går inn for at denne betegnelsen erstattes av «låneinstitusjoner», som foreslås definert i loven som private og offentlige virksomheter som tilbyr kreditt til forbrukere, jf. utkast til § 2 ny bokstav e. På denne måten blir det heller ikke nødvendig å opprette en fortegnelse i loven over hvilke offentlige låneinstitusjoner som vil få rapporteringsplikt.

3. Bakgrunnen for forslaget

3.1 Departementets arbeid med høringsnotatet

Under arbeidet med høringsnotatet har departementet innhentet synspunkter fra noen av virksomhetene som berøres av forslagene. Finanstilsynet har gitt innspill til forslaget om å overføre tilsynet med gjeldsinformasjonsforetakene til Datatilsynet, jf. punkt 14, samt forslaget om å utvide gjeldsinformasjonsforetakenes meldeplikt til tilsynsorganet, jf. punkt 15. På bakgrunn av at det nå foreslås å inkludere offentlige låneinstitusjoner i gjeldsregistrene, er det holdt innspillmøter med Lånekassen, Husbanken og Statens Pensjonskasse. For departementet har det særlig vært viktig å få synspunkter på hvilke administrative og økonomiske konsekvenser forslaget vil ha for virksomhetene som blir berørt. Det er videre gjort noen særlige undersøkelser om situasjonen i Sverige, som har foreslått innføring av en omfattende privat ordning med gjeldsregister (skuld og kreditregister – «SKRI»), men hvor regjeringen i sin vurdering har gått imot forslaget, jf. nærmere punkt 4.2.

3.2 Om gjeldsutviklingen og behovet for gjeldsinformasjon

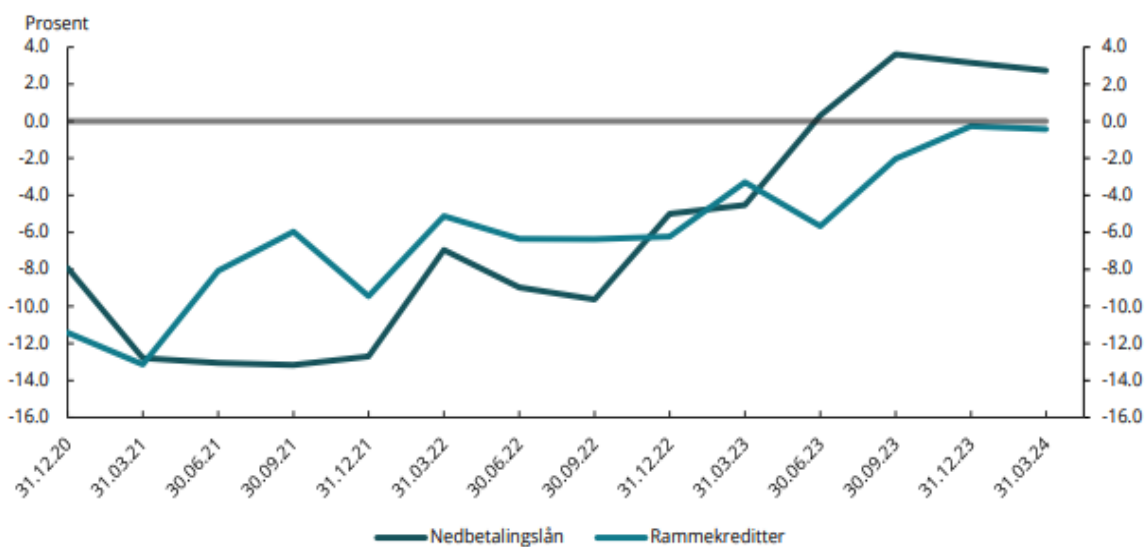
Gjeldsinformasjonsloven ble vedtatt i 2017 og ordningen ble etter en overgangsperiode operativ fra sommeren 2019. Det er flere indikasjoner på at gjeldsinformasjon har bidratt til å begrense gjeldsproblemene i private hushold ved at det har blitt lettere å avverge nye låneopptak hos

kunder som har for mye forbruksgjeld fra før. Det er imidlertid vanskelig å isolere og måle effekten av gjeldsinformasjon adskilt fra andre tiltak som kan ha hatt betydning. Både innstramminger i utlånsforskriften, virkningen av pandemien, innføring av avslagsplikt i den nye finansavtaleloven, samt kraftige fluktuasjoner i rentenivå og inflasjon har kommet etter at gjeldsregistrene startet opp. Disse forholdene har klart også hatt vesentlig betydning for utviklingen på gjeldsfeltet. Særlig hadde reiserestriksjonene under pandemien trolig en meget sterk innvirkning på bruken av kredittkort, som først og fremst er relatert til reiseaktivitet.

De mest aktuelle parameterne for om mulig å avdekke noen effekter av gjeldsinformasjon er sannsynligvis utviklingen i omfang og mislighold av forbruksgjeld og annen gjeld i bankene. Også søknadsmengde og omfanget av forbruksgjeld i saker etter gjeldsordningsloven, samt utviklingen i nye inkassooppdrag knyttet til forbrukskreditt kan være egnet til å belyse dette.

Etter at gjeldsregistrene startet virksomheten, finnes det meget presis og tidsnær statistikk over utviklingen i volum av ulike former for forbrukskreditt. Også Finanstilsynet presenterer jevnlig slik statistikk. En nærliggende hypotese vil her være at omfanget av slik kreditt har gått ned på grunn av gjeldsinformasjon ved at flere kunder har fått avslag på lånesøknader som følge av for mye forbrukskreditt. Ved at gjeldsregistrene kom i gang 1. juli 2023, burde en eventuell effekt være mulig å spore fra høsten 2019 og utover.

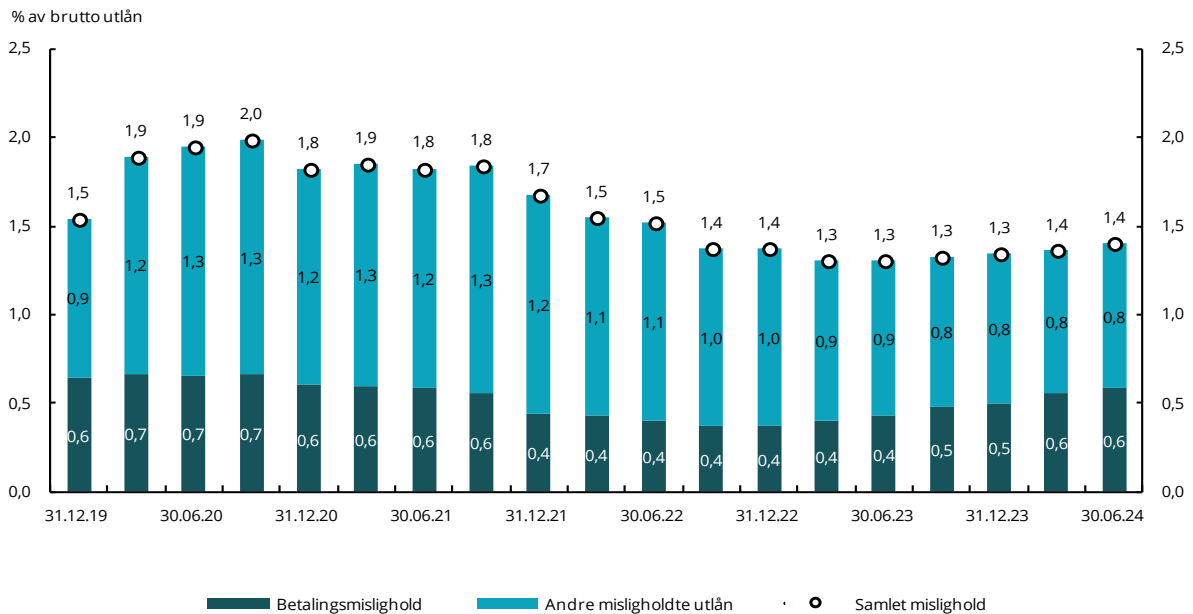
De siste fire årene har bruken av både kredittkort og nedbetalingslån vært økende, se figur 1.



Kilder: Finanstilsynet, Gjeldsregisteret AS og Statistisk sentralbyrå

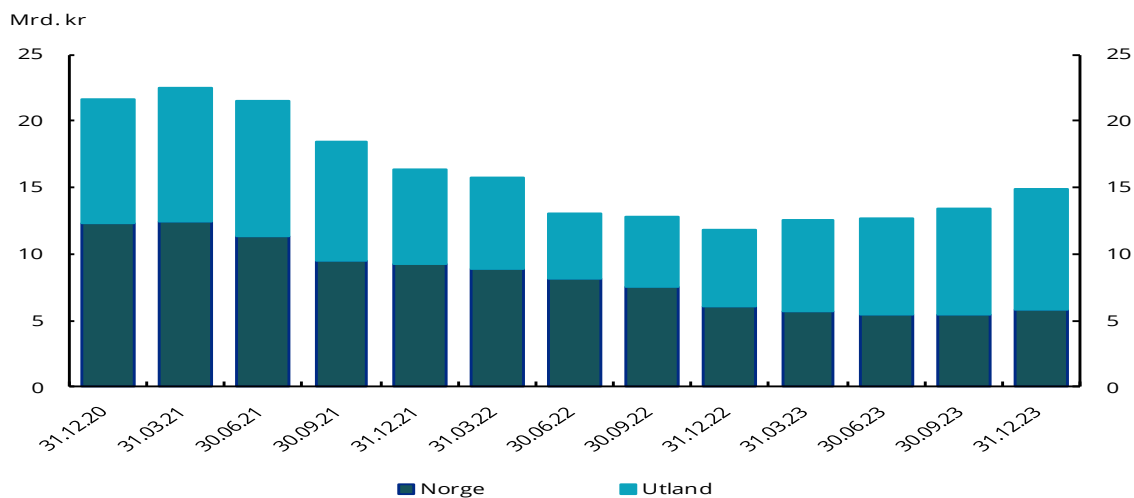
Figur 1. Reell årsvekst i benyttet kreditt 12/2020 til 03/2024.

Nedenforstående statistikk over misligholdte lån i bankene viser at misligholdet har gått ned siden 2020 etter en økning fra 2019. De siste to årene har utviklingen ligget stabilt, se figur 2. Omfanget av mislighold anses som lavt.



Figur 2. Misligholdte lån i banker 12/19 til 06/2024. Kilde Finanstilsynet

Når det gjelder forbrukslån er nedgangen i mislighold betydelig fra 2020 til 2022, men etter det har misligholdet igjen steget, se figur 3 (den lyseblå delen av søylene er utenlandske banker som opererer i Norge, men den mørkeblå er norske banker).



Figur 3. Mislighold forbrukslån i mrd. kr 12/20 til 12/2023. Kilde: Finanstilsynet

Finanstilsynet innførte fra 30.06.2020 en ny halvårlig rapportering for alle inkassoforetak. Rapportene viser at det var 653 000 inkassosaker knyttet til forbruksgjeld ved utgangen av 2023, en økning på 17 300 (2,7 prosent) fra utgangen av 2022. Sakene utgjorde 10,5 prosent av samlet antall saker til inndrivelse hos alle inkassoforetak i Norge ved utgangen av 2023.

I Finanstilsynets rapport «Tap og mislighold i banker» fra 23. september 2024 opplyses at tap og mislighold i banker fortsatt er stabilt, og at både tap og mislighold fortsatt er på lave nivåer. Andelen av utlån som er innvilget betalingslettelser (inkludert avdragslettelser), som følge av betalingsproblemer hos kunden, økte marginalt siste år, til 1,4 prosent.

3.3 Om begrensningen til usikret kreditt i gjeldende lov

Da gjeldende ordning med gjeldsregistrering ble utarbeidet, ble det vurdert som tilstrekkelig at kun forbrukskreditt skulle omfattes. Bakgrunnen for denne begrensningen var det er manglende opplysninger om denne typen gjeld som erfaringsvis skaper problemer for kredittvurderingen og som i tillegg er den viktigste årsaken til gjeldsproblemer i private hushold. Dette skyldes først og fremst at gjelden ikke kan gjenfinnes ved søk i noe felles register, samt at det er svært mange tilbydere av slik kreditt. Det er dermed svært ressurskrevende å rette en forespørsel til alle mulige kredittgivere om dette ved hver enkelt lånesøknad. Dette forholder seg annerledes ved pantelikret gjeld, hvor pantobligasjonen kan søkes opp i det aktuelle panteregisteret. Dette gir riktignok ikke noe sanntidsbilde av gjeldens omfang, men utlånere blir likevel kjent med gjeldens eksistens, og kan da foreta nærmere undersøkelser for å få fastslått hvor mye kunden reelt skylder. Også utdanningslån kan det relativt enkelt fremskaffes informasjon om, ved det i praksis er kun én leverandør av slik gjeld. Mange har også benyttet seg av muligheten til å få opplysninger om utdanningslån inn i nettbanken, jf. nærmere punkt 6.3.

For det andre medførte personvern hensyn at det var ønskelig å begrense behandling av personopplysninger så mye som mulig, jf. dataminimeringsprinsippet som er beskrevet i Personvernforordningen artikkel 5 bokstav b., hvor det bl.a. bestemmes at behandling av personopplysninger skal være «begrenset til det som er nødvendig for formålene de behandles for». Siden det er lite som tyder på at manglende kunnskap om boligkjeld, annen pantelikret kjeld eller utdanningslån bidrar til gjeldsproblemer, talte også prinsippet om forholdsmessighet mot å la ordningen omfatte mer enn forbrukskjeld. Forholdsmessighetsprinsippet dreier seg om at nytten ved behandling av innsamlede personopplysninger må stå i et rimelig forhold til personvernulempene behandlingen medfører.

3.4 Stortingets anmodningsvedtak

Stortinget har fattet to anmodningsvedtak om utvidelse av gjeldsinformasjonsordningen.

Følgende vedtak ble fattet 21. februar 2020 (vedtak nr. 514/2020):

Stortinget ber regjeringen vurdere utvidelse av gjeldsinformasjonsordningen til å omfatte flere typer kjeld, for eksempel boligkjeld og utdanningslån, i forbindelse med planlagt evaluering i 2021».

Vedtaket ble gjort i forbindelse med behandlingen av Meld. St. 25 (2018–2019), jf. Innst. 171 S (2019–2020).

Følgende vedtak ble fattet 31. mai 2022 (vedtak nr. 620/2022):

Stortinget ber regjeringen utvide Gjeldsregisteret slik at det inneholder alle typer kjeld, både med og uten sikkerhet. Regjeringen må samtidig gjøre grundige utredninger som sikrer personvernet, og vurdere om enkelte typer kjeld av den grunn ikke skal innlemmes.

Vedtaket ble gjort under behandlingen av et representantforslag om «å hjelpe folk med gjeldsproblemer gjennom en styrking og utvidelse av gjeldsregisteret», jf. Dok 8:203 S (2021–2022) og Innst. 361 S (2021–2022).

3.5 Departementets evaluering av loven

I forbindelse med Stortingets vedtakelse av gjeldsinformasjonsloven, jf. Innst. 356 L (2016–2017) fattet Stortinget følgende vedtak:

Stortinget ber regjeringen evaluere ordningen med nasjonal gjeldsinformasjon og komme tilbake til Stortinget med en sak om dette senest to år etter at valgte system er opprettet.

Departementet utarbeidet en evaluering av loven i 2021 etter at ordningen hadde vært i funksjon i om lag to år. Konklusjonen var at gjeldsinformasjonsloven hadde fungert bra, men at det kunne være grunn til å vurdere om gjeldsregistrene burde få adgang til å registrere flere typer gjeld, herunder pantegjeld og utdanningslån. Evalueringen er inntatt i Prop. 1 S for 2021-2022 (BFD), fra side 230 og omtalt i departementets høringsnotat 14. juli 2022 fra side 7.

3.6 SIFOs studie av lovens betydning for bransjen

Departementet engasjerte i 2017 Forbruksforskningsinstituttet SIFO til å undersøke finansbransjens erfaringer med gjeldsinformasjonsloven. Studien er todelt og består av en undersøkelse fra før ordningen kom i gang (2017), og en etter at den hadde virket en stund (2021). Opplegget muliggjorde en «før og etter» vurdering for å studere effektene av loven. Hovedkonklusjonen i studien er at gjeldsinformasjon er et tiltak som banker og andre kredittyttere ønsker velkommen og som virker etter intensjonen. Et flertall av bankene ønsket å styrke registrenes funksjon ytterligere ved å inkludere sanntidsinformasjon om sikret gjeld, helst all gjeld. For nærmere informasjon om studien, se departementets høringsnotat 14. juli 2022 fra side 5 og SIFOs oppdragsrapport 6-2017 samt 8-2021 (jf. SIFO.no).

3.7 Departementets veiledning til gjeldsinformasjonsforskriften

Departementet har utarbeidet en veiledning¹ til gjeldsinformasjonsforskriften, jf. rundskriv Q-03/2019 31. januar 2019. Veiledningen inneholder først og fremst praktiske råd omkring rapporteringsplikten. Denne er høsten 2024 under revisjon. Departementet tar sikte på å utarbeide en utvidet veiledning dersom forslagene i notatet her blir gjennomført.

3.8 Høringsnotatet fra 2022 og oversikt over høringsinstansenes syn

Departementet foreslo i høringsnotat 14. juli 2022 å utvide gjeldsinformasjonsordningen med pantegjeld. Ved siden av registrering av selve pantegjelden, ble det også foreslått at det skulle registreres hvilke objekter som pantsettes. Denne endringen kunne fastsettes ved forskrift, jf. gjeldsinformasjonsloven § 2 bokstav d. annet punktum. Forslaget ble begrunnet med at oversikt over flere former for gjeld ville gi et bedre grunnlag for kredittvurderinger, samt at det muligens kunne ha noe betydning for forbrukere som hadde behov for å skaffe seg en samlet oversikt over egen gjeld. Pantegjeld er på forbrukerområdet i all hovedsak gjeld med sikkerhet i boligeiendommer og kjøretøyer. I høringsnotatet drøftet departementet disse panteformene særskilt, bl.a. med hensyn til behovet for registrering og konsekvenser for personvernet. Det ble konkludert med at forslaget ville forenkle og effektivisere innhenting av gjeldsopplysninger ved kredittvurdering, men at tiltaket kunne ha betydelige personvernkonsekvenser. Disse ble likevel vurdert som akseptable. Det ble særlig pekt på at opplysninger om bolig- og billån er lite sensitiv informasjon, og at skadepotensialet ved utilsiktet spredning, kopling eller misbruk er begrenset. For nærmere informasjon om forslaget, vises til høringsnotatet.²

Høringsuttalelsene var i all hovedsak positive til forslaget, men Brønnøysundregistrene og Datatilsynet viste til personvernulempene og gikk imot forslaget. Flertallet av de øvrige

¹ <https://www.regjeringen.no/contentassets/08c595175fc14ad4a52e85db95f1d972/veiledning-til-gjeldsinformasjonsforskriften-rundskriv-q-032019.pdf>.

² <https://www.regjeringen.no/contentassets/dd6fa09aa8a0427d9a2d0b1369c2f528/horingsnotat.pdf>.

høringsinstansene var imidlertid enige med departementet i at forslaget også var forsvarlig med hensyn til personvernkonsekvensene. Mange gav også uttrykk for at de ønsket en ytterligere utvidelse, bl.a. med inkassogjeld og lån fra statlige institusjoner som Husbanken og Lånekassen.

Finansbransjen var blant de som gav forslaget sterk støtte. Finans Norge uttalte bl.a. at «gjeldsregisteret må utvides ytterligere, slik at registeret gir tilstrekkelig informasjon for å sikre gode kredittvurderinger og forebygge gjeldsproblemer (...) for finansinstitusjonene er det enklere å ha gode og effektive kredittprosesser når gjeldsinformasjonen er lett tilgjengelig (...). Det er blant annet viktig at offentlig gjeld inkluderes i registeret, slik som for eksempel lån til Husbanken, Statens pensjonskasse og Statens lånekasse». Hovedsakelig samme syn hadde også Finansieringsselskapenes forening. Kredittopplysningsforetakene støttet også forslaget.

Datatilsynet mente at forslaget vil komme i konflikt med Personvernforordningens krav om dataminimering, ved at utvidelse med pantegjeld ikke var nødvendig for å oppnå lovformålet. Datatilsynet pekte også på risikoen for såkalt formålsutglidning. Det ble vist til at opplysninger om pantegjeld kan innhentes på annen og mer personvernvennlig måte. Datatilsynet uttrykte også bekymring for den store datamengden som gjeldsinformasjonsdatabasene vil inneholde dersom en utvidelse ble gjennomført, og viste bl.a. til faren for lekkasjer.

Brønnøysundregistrene fremholdt på sin side at den dobbeltrapperporteringen av data som forslaget la opp til, var personvernmessig uheldig. Det ble videre pekt på at det allerede i dag er mulig å registrere nedkwittering av pantobligasjoner i Løsøreregisteret, og at effekten av en eventuell saldooppdatering på bankenes kredittvurdering derfor vil være begrenset. Det ble anbefalt at utvidelse i eksisterende tinglysingsregistre bør vurderes som et alternativ. Dersom forslaget likevel gjennomføres, ville det etter Brønnøysundregistrenes mening være viktig å sikre god sammenheng mellom tinglysingsregelverket og gjeldsinformasjonsforskriften.

Offentlige virksomheter som statsforvaltere, gjeldsrådgivere og namsmenn var jevnt over positive til forslaget, og antok at en utvidelse som foreslått vil lette arbeidet med å skaffe oversikt over gjeld i sakene de behandler.

4. Om gjeldsinformasjon i enkelte andre land

4.1 Innledning, oversikt

Ordninger for gjeldsinformasjon finnes i en rekke land, og varierer mye både i innhold og organisering. Enkelte ordninger kombinerte gjelds- og kredittopplysningsregistre, men andre er rene gjeldsregistre og fungerer ved siden av kredittopplysningsregistre. Organisasjonsmessig varierer ordningene mellom statlig og privat drift. I Norden har Finland nylig satt i kraft et omfattende statlig drevet gjeldsregister, og i Sverige foreligger det høsten 2024 forslag om et såkalt "positivt kredittopplysningsregister" (register med opplysninger om «ikke-misligholdte» forpliktelser) som skal drives av kredittopplysningsforetak med særlig tillatelse. I en del land, som i Belgia og Frankrike, drives registrene av sentralbanken, mens det i Nederland er valgt en stiftelsesmodell. Både innhold og hva som utleveres av opplysninger er varierende. I Nederland registreres for eksempel også leasingavtaler.

4.2 Sverige

Sverige har i dag en ordning hvor bare ett privat kredittopplysningsforetak registrerer positive kredittopplysninger, ("Opplysningsentralen"). Denne ordningen er hevdet å ha vesentlige mangler, og det er nylig utredet og foreslått å innføre et nytt privatdrevet system, i utredningen

betegnet som et positivt register, i betydningen at det skal inneholde informasjon om gjeld som ikke er misligholdt. Registeret skal imidlertid etter forslaget kombineres med informasjon fra kredittopplysningsforetak. Dette har den fordel at brukerne av ordningen slipper å innhente opplysninger fra to separate systemer, slik som i Norge, hvor de to virksomhetstypene er adskilte. Det vil dermed bli mulig for brukerne å få ut både gjeldsopplysninger og ordinære kredittopplysninger i samme kredittrapport. Dette betyr eksempelvis at opplysninger om betalingsmislighold og gjeldsopplysninger kan avgis sammen. Det legges også opp til at mislighold over 30 dager kan inngå i en slik kredittopplysning, jf. utredningen side 443. Om forholdet til kredittopplysningsforetakene heter det i utredningen:

I den mån oppgifter redan finns allmänt tillgängliga vid en kreditprövning i dag är det inte självklart att samma uppgifter behöver registreras på nytt. Det handlar eksempelvis om oppgifter som finns tilgjengelige i Kronofogdemyndighetens databaser, såsom oppgifter om utslag i mål om betalningsforelegg og skuldutdrag. Dessa oppgifter kan bl.a. hentes in av foretak med tilstand att bedriva kreditupplysningsverksamhet. (understreket her).

Det nye registeret skal i prinsippet omfatte alle kredittavtaler med forbrukere slik disse er definert i "konsumentkreditlagen". Denne loven omfatter i prinsippet alle forbrukerkreditter, noe som betyr at alle avtaler om lån, kontokreditt, betalingsutsettelse mv. i utgangspunktet vil omfattes, uavhengig av hvem som er kredittøyer og om lånet er sikret med pant eller på annen måte. Videre skal også spøringer om kredittopplysning registreres, utredningen side 452. Det samme gjelder kredittformidlet gjennom plattformer for folkefinansiering.

Opplysninger om utdanningslån skal ikke inngå, noe som begrunnes med at slik gjeld allerede er tilgjengelige for kredittopplysningsforetak. Det samme gjelder lån gitt av pantelånere, altså slik som gir lån mot pant i løsøre. Dette begrunnes med at panteobjektet i alle tilfeller vil dekke lånet, slik at låntaker ikke blir personlig ansvarlig. Heller ikke leasingavtaler, kausjonsansvar, rentefrie kredittkjøp eller inkassokrav som gjelder annet enn kredittavtaler skal registreres. Videre er rapporteringsplikten begrenset til foretak som står under tilsyn av Finansinspeksjonen, som tilsvarer det norske Finanstilsynet. Unntaket vil i all hovedsak gjelde handelsbedrifter som gir betalingshenstand uten at dette er knyttet opp mot en ekstern finansieringskilde. Tilgangen til registeropplysninger er begrenset til kredittopplysningsformål og skal bare inngå i kredittopplysninger som gis til kredittøyer og kredittformidlere som har rapporteringsplikt til registeret, derunder plattformer for folkefinansiering. Det skal ikke gis opplysning om hvem kredittøyer eller kredittformidler er. Slike opplysninger er reservert den registrerte, som på vanlig måte har krav på fullt innsyn i egne opplysninger. Dette medfører bl.a. at handelsbedrifter som gir kreditt ved kjøp eller utleie ikke vil få tilgang.

Når det gjelder personvern vurderingen heter det bl.a. i den svenske utredningen:

Det finns emellertid andra viktiga hänsyn att ta i fråga om omfattningen av ett register. Det handlar inte minst om behovet av att värna skyddet av den personliga integriteten. EU:s dataskyddsförordning ställer krav på att de uppgifter som samlas in ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas (artikel 5.1). Ett alltför omfattande register kan innebära risker i det avseendet. Det handlar också om att ta hänsyn till de nuvarande förhållandena på kreditupplysningsmarknaden.

Om inkassoopplysninger særskilt heter det:

Samtidigt skulle forslaget innebære ett stort avsteg från de begränsningar som i dag finns gällande registrering av betalningsförsummelser i kreditupplysningslagen (1973:1173). Men

framför allt skulle förslaget enligt vår bedömning innebära stora risker för skyddet av den personliga integriteten (side 460).

Den svenske regjeringen har høsten 2024 gått imot forslaget, og avventer innstillingen fra det såkalte Lagrådet.

4.3 Finland

I Finland ble det i august 2022 vedtatt en lov om "kredittopplysningsregister".³ Ordningen kom i gang 1. april 2024. Registeret er underlagt og drives av den finske Skatteforvaltningen, som er et statlig organ. Formålet med registeret er langt videre enn både i Norge og Sverige ved at det ved siden av kredittvurderingsformål også skal brukes av offentlige myndigheter til overvåkning av finansiell stabilitet, samt være til hjelp for forbrukere som søker informasjon om egen gjeldssituasjon. Registeret betegnes i likhet med i Sverige som "positivt" ved at det omfatter opplysninger om gjeld som ikke er misligholdt. Det kompletteres (2024) av to private kredittopplysningsregistre som inneholder "negative" kredittopplysninger, altså i praksis betalingsanmerkninger.

Gjeld som skal registreres er kreditter som reguleres av "konsumentskyddslagen". Dermed omfattes i utgangspunktet alle lån til forbrukere, også boliglån og kreditt som formidles over folkefinansieringsplattformer. Også avtaler om finansiell leasing er inkludert. Rentefrie forbrukskreditter av lån mot pant i løsøre fra pantelåninnetninger er som i Sverige utelatt.

Rapporteringsplikten påligger kredittyttere som gir kreditt til forbrukere, inkludert plattformer for formidling av folkefinansierte lån. Handelsbedrifter som gir egen kreditt er unntatt. Som i Norge og Sverige skal inkassoforetak rapportere registreringspliktig gjeld som er overtatt, men ikke gjeld som inndrives etter oppdrag fra kredittytteren. Annen inkassogjeld skal ikke heller ikke rapporteres.

Tilgangen til det nye registeret har alle kredittyttere som har plikt til å bedømme sine kunders kreditteve, samt visse offentlige myndigheter.

Det finnes særlige regler for hvilke kredittopplysninger som skal utleveres til hvem, og typen opplysninger varierer etter hvem mottakeren er. Kredittyttere får bare opplyst samlet kredittbeløp, mens andre, for eksempel enkelte offentlige myndigheter, har rett til å motta mer omfattende opplysninger for å ivareta visse lovbestemte formål. Det samles dermed inn langt flere opplysninger enn de som kan utleveres til kredittyttere, noe som har sammenheng med at registeret som nevnt også skal oppfylle andre formål.

Den registrerte selv har på vanlig måte krav på fullt innsyn i alt som er registrert, men det presiseres i forarbeidene at innsynstjenesten ikke skal benyttes av kredittyttere til å få informasjon. Det nevnes særskilt at disse henvises til å innhente informasjon på grunnlag av sine egne rettigheter.

4.4 Danmark

Danmark har i dag flere private gjeldsregistre, men disse omfatter ikke hele lånemarkedet. Etter det vi forstår er det i Danmark vurdert, men ikke ønsket å etablere noe sentralt gjeldsregister. Den mest sentrale databasen som er tilgjengelig for kredittsjekk er et offentlig register kalt eSkatData. Registeret er levert av den danske skattemyndigheten (Skattestyrelsen). Fra

³ Loven kan leses her: <https://finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2022/20220739>.

eSkatData gis kreditor mulighet til å motta opplysninger fra inntektsregisteret, opplysninger fra siste skattemelding og opplysninger om gjeld som kreves inn av namsmyndigheten. Kreditorer kan også innhente opplysninger fra det danske namsmannsmyndigheten om utdanningslåmsgjeld og ubetalt underholdsbidrag. Det finnes også privatdrevne registre. Disse registrene er forskjellige i omfang, og noen inneholder også positive data.

5. Utvidelse av gjeldsinformasjonslovens formål

Høringsnotatet fra 2022, jf. nærmere punkt 3.8 foran, ble ikke fulgt opp, bl.a. som følge av betenkeligheter omkring personvern, herunder om forslaget lå innenfor lovens formål. Ved at formålet etter gjeldende rett er begrenset til å legge til rette for bedre kredittvurderinger og å motvirke gjeldsproblemer, var det tvil om inkludering av pantegjeld ville bidra i nevneverdig grad til dette. Dette hadde først og fremst sammenheng med at opplysninger om det aller meste av pantegjelden allerede kan finnes i andre lett tilgjengelig registre, som Løsøreregisteret og Grunnboka. Dette forholdet ble under høringen understreket både av Brønnøysundregistrene og Datatilsynet. Det ble dermed reist betydelig tvil om i hvilken utstrekning manglende informasjon om pantegjeld var et bidrag til gjeldsproblemene i private hushold. Det var likevel bred enighet om at det ville bety forenklinger for kredittinstitusjonene om også reell pantegjeld kunne gjenfinnes i samme registre som forbruksgjelden. Anførsler om at registrering av pantegjeld ville gjøre det lettere for forbrukerne å få oversikt over egen gjeld, ble imidlertid ansett som lite relevante, idet dette ikke var en del av formålet. Det ble også ansett som usikkert om registrering av pantegjeld i et eget register ville bidra til bedre oversikt for låntakerne i noen nevneverdig utstrekning ved de fleste ble antatt å ville klare å finne fram til egen boliggjeld og bilgjeld. Det var imidlertid enighet om at inkludering av pantegjeld ville lette myndighetenes arbeid med overvåking av finansiell stabilitet, herunder analyse og forskning på gjeldsområdet. Men heller ikke dette ble ansett for å ligge innenfor lovens formål.

Et særlig spørsmål er hvorvidt hensynet til offentlige etaters kontrollformål bør fremkomme i formålsbestemmelsen. Kontrollhensyn er ikke en del av gjeldsinformasjonslovens formål slik loven nå lyder, men gjeldsopplysninger kan likevel benyttes til dette formålet, jf. § 12 fjerde ledd andre punktum, hvoretter offentlige myndigheter med særskilt hjemmel også kan innhente gjeldsopplysninger. Denne regelen benyttes i dag av Skatteetaten til kontroll av skatteforhold og Nasjonal sikkerhetsmyndighet i forbindelse med sikkerhetsklarering. Departementet er i tvil om dette bør fremkomme i formålsbestemmelsen, men når det likevel er på det rene at gjeldsopplysninger i dag brukes til ulike kontrollformål, har departementet likevel funnet det nødvendig å reise spørsmålet. Det er viktig for de registrerte at det i hjemmelsgrunnlaget for registreringen fremkommer tydelig hva gjeldsopplysninger kan brukes til.

Når det nå foreslås at gjeldsregistrene skal omfatte nye former for gjeld og samtidig få et bredere anvendelsesområde, bør dette etter departementets syn også reflekteres i lovens formål, slik at både hensynet til forbrukerne, effektivisering av kredittvurderinger, og hensynet til databehov for forskning og overvåking av finansiell stabilitet synliggjøres.

Forslag til endringer i lovens formålsbestemmelse er inntatt i punkt 16.2.

6. Utvidelse med nye gjeldsformer, behovsanalyse

6.1 Innledning, oversikt

Ved vurderingen av om nye gjeldsformer bør inkluderes, har departementet tatt utgangspunkt i at det må være et klart behov for dette, slik at utvidelsen bidrar til at formålet med loven i større grad blir oppnådd. Videre må nytteverdien stå i forhold til ulempene, herunder administrative belastninger og kostnader for de som berøres, samt personvernrisikoen. Departementet har på denne bakgrunn funnet det hensiktsmessig å foreta en behovsanalyse for hver enkelt av de nye gjeldsformene. Drøftelsen av personvernspørsmål i tilknytning til inntak av nye gjeldsformer er samlet under punkt 7, men behovsanalysen vil i noen grad også berøre slike spørsmål.

I høringsnotatet fra 2022 ble det gjort en tilsvarende analyse av behovet for ulike former for pantegjeld, jf. særlig punkt 7.3.2 (boliggjeld), punkt 7.4 (utleggspant) og 7.5 (salgspant). Disse vurderingene er i all hovedsak dekkende for departementets syn også i dag, og departementet viser derfor i hovedsak til det tidligere notatet når det gjelder vurderingen av behovet for å inkludere pantegjeld fra finansinstitusjoner. Departementet har likevel, herunder i lys av høringsuttalelsene, noen tilleggsbemerkninger til vurderingene som ble gjort i det tidligere høringsnotatet.

Et særlig spørsmål ved vurderingen av behovet for å innta nye gjeldsformer er hvilken vekt det skal legges på finansbransjens behov for å samle mest mulig informasjon i en registerordning som kan avgi data til bruk ved beregning av kredittscore, jf. gjeldsinformasjonsloven § 2. Problemstillingen har sammenheng med at selv om bl.a. boliggjeld og bilgjeld kan avdekkes gjennom panteregistrene og kontakt med aktuell kreditor, er opplysningene ikke direkte tilgjengelige på en slik måte at de enkelt kan trekkes inn i datagrunnlaget som brukes ved beregning av kredittscore.

6.2 Behovet for opplysninger om pantegjeld

6.2.1 Innledende bemerkninger - problemstillinger

Pantegjeld i sammenhengen her vil for det meste være gjeld som er sikret i boliger, herunder andelsboliger, samt i registrerbare kjøretøyer. Panteretten er i slike tilfeller registrert i hhv. *grunnboken* og i *Løsøreregisteret*, som er en del av Brønnøysundregistrene. Sikkerheten for slik gjeld er etablert ved tinglysing av et pantebrev. I tillegg vil pantegjeld også omfatte gjeld som er sikret ved legalpant. Dette er panterettigheter som framgår direkte av lovbestemmelser og som ikke behøver å tinglyses. Det finnes også enkelte andre former for pantesikret gjeld, herunder utleggspant i forbindelse med gjeldsinndrivelse, samt salgspant som ikke kan registreres slik som for kjøretøyer, for eksempel pant i husholdningsapparater. Det siste har imidlertid etter hvert blitt lite utbredt som følge av at handelsvirksomhetene som oftest tilbyr finansiering gjennom eksterne samarbeidspartnere. Se også omtalen av ulike former for pantegjeld i høringsnotatet fra 2022 punkt 7.

6.2.2 Behovet for opplysninger om pantegjeld ved kredittvurdering

6.2.2.1 Generelt

Et hovedargument for å utvide gjeldsinformasjonsloven med pantegjeld er at dette vil bidra til å effektivisere innhenting av opplysninger som trengs ved kredittvurdering av lånekunder, jf. høringsnotatet fra 2022 punkt 7.3.2 om dette. Departementet bemerket bl.a. at inkludering av boliggjeld ville effektivisere innhenting av opplysninger om slik gjeld, være fordelaktig i

forbindelse med utarbeidelse av scoremodeller og sikre korrekt registrering av gjeld sikret med tredjepersonpant. Det heter om dette i notatets punkt 7.3.2 første til tredje avsnitt:

Fordelene ved å inkludere boliggjeld i gjeldsinformasjonsystemet vil først og fremst være at utlånsinstitusjonene da både slipper å gjøre oppslag i grunnboken og å innhente restgjeldserklæring for å finne kundens boliggjeld. Dette vil gjøre arbeidet med å innhente gjeldsopplysninger billigere og enklere, men vil ikke i seg selv gi tryggere og mer fullstendige kredittvurderinger, forutsatt at disse opplysningene likevel innhentes.

En utvidelse med boliggjeld vil videre åpne for at gjelden kan innarbeides i scoremodeller, jf. gjeldsinformasjonsloven § 12 andre ledd, som da vil gi et mer fullstendig grunnlag for å beregne risikoen ved å innvilge den omspurte kreditten. Utvidelsen vil dermed også legge til rette for sikrere og grundigere automatiserte kredittvurderinger, noe som særlig vil ha betydning for den forenklete vurderingen som ofte skjer i forbindelse med søknad om kjøpekreditter eller andre mindre kreditter og lån. Inkludering av boliggjeld vil dermed kunne ha økonomisk betydning for utlånsinstitusjonene ved at de slipper å betale for opplysningene. På den annen side vil gjeldsinformasjonsforetak kunne øke prisen på sine tjenester når flere data skal behandles. Inkludering av boliggjeld vil dermed kunne være økonomisk fordelaktig også for gjeldsinformasjonsforetak. Se nærmere om dette i punkt 8 om økonomiske og administrative kostnader.

Fordelene ved å inkludere boliggjeld i gjeldsinformasjonsystemet vil først og fremst være at utlånsinstitusjonene da både slipper å gjøre oppslag i grunnboken og å innhente restgjeldserklæring for å finne kundens boliggjeld. Dette vil gjøre arbeidet med å innhente gjeldsopplysninger billigere og enklere, men vil ikke i seg selv gi tryggere og mer fullstendige kredittvurderinger, forutsatt at disse opplysningene likevel innhentes. En utvidelse med boliggjeld vil videre åpne for at gjelden kan innarbeides i scoremodeller, jf. gjeldsinformasjonsloven § 12 andre ledd, som da vil gi et mer fullstendig grunnlag for å beregne risikoen ved å innvilge den omspurte kreditten. Utvidelsen vil dermed også legge til rette for sikrere og grundigere automatiserte kredittvurderinger, noe som særlig vil ha betydning for den forenklete vurderingen som ofte skjer i forbindelse med søknad om kjøpekreditter eller andre mindre kreditter og lån. Inkludering av boliggjeld vil dermed kunne ha økonomisk betydning for utlånsinstitusjonene ved at de slipper å betale for opplysningene. På den annen side vil gjeldsinformasjonsforetak kunne øke prisen på sine tjenester når flere data skal behandles. Inkludering av boliggjeld vil dermed kunne være økonomisk fordelaktig også for gjeldsinformasjonsforetak.

Disse uttalelsene er dekkende for departementets syn også i dag.

Høringsinstansene var i 2022 i all hovedsak av den oppfatning at utvidelse med pantegjeld ville innebære fordeler ved *kredittvurdering*. Finans Norge uttalte om dette spørsmålet: «Bakgrunnen for behovet for et utvidet gjeldsregister er at dagens praksis ved kredittvurderinger er omstendelige, ineffektive og til dels manuelle. Finansforetakene innhenter i dag informasjonen fra flere kilder, slik som egne registre, grunnboken, gjeldsregisteret, skattemeldingen, av kunden selv, restgjeldserklæringer fra andre banker og fra Løsøreregisteret. Det innhentes også informasjon fra forbrukeren. Dette kan også åpne for menneskelige feil og kan utgjøre en risiko for at opplysningene hverken er fullstendige eller oppdaterte, slik at forbrukeren kan få mer lån enn vedkommende kan betjene.»

6.2.2.2 Om behovet for individualisering av panteobjektet i gjeldsregistrene

I høringsnotatet fra 2022 foreslo departementet at panteobjektet samt det høyeste beløp pantet skal sikre, skulle angis. Hensikten med dette var å legge til rette for økt presisjon ved kredittvurderinger. Høringsinstansene ble særlig bedt om å uttale seg om dette spørsmålet.

Finans Norge fremholdt at «det er viktig å samordne angivelsen av panteobjektet. Etter Finans Norges syn bør en rapportering knytte seg til en overordnet kategorisering, enten til produktkategorier (boliglån, billån, verdipapirkreditt mv.) eller til betegnelser i panteloven (pant i fast eiendom, salgspant, pant i VPS-konto mv.). For noen kategorier kan det være spørsmål om det bør være en kategori for «annet pant», særlig panteretter som etableres etter pantelovens kapittel 4, da disse og utgjør en liten andel av sikkerhetsmassen. Det er etter vår oppfatning ikke behov for å skille mellom pant som låntakeren selv stiller (egenpant) eller pant som stilles av andre (realkausjon). (...). I noen tilfeller vil det også kunne være pantsettelser som skjer ved realkausjon fra en annen enn låntaker eller hjemmelssamtykke fra hjemmelshaver i grunnboken, uten at det foreligger en realkausjon. Ved bare å angi panteobjektet (pant i fast eiendom eller pantesikret boliglån), vil det forenkle rapporteringen. Det samme behovet for forenklinger vil gjelde om flere eiendommer sikrer samme lån (fellespant) eller der en eiendom sikrer flere lån (sampant). Dette kan ellers bli krevende å rapportere for enkelte kunder som har omfattende økonomi med mange eiendeler og forskjellige gjeldsposter. Ofte vil det for de fleste kunder være ett eller noen få lån sikret med pant i ett panteobjekt, for eksempel ett boliglån og ett lån sikret med salgspant i bil. Behovet for enkle løsninger som passer for det store flertallet bør være styrende. I forslaget til forskriftsendring foreslås det at det høyeste beløpet for panteretten skal angis. Finans Norge kan ikke ses at dette er nødvendig. Beløpet har ikke noen betydning for lånets størrelse, og ved en eventuell ny kreditt eller kredittøkning må banken foreta grundigere undersøkelser. Denne bestemmelsen er til hinder for en enkel og effektiv løsning. Finans Norge mener det er viktig at restgjelden rapporteres, nettopp fordi gjeldsregisteret skal vise faktisk gjeldssituasjon".

Departementet er i all hovedsak enig med Finans Norge i disse betraktningene, herunder at det bør være tilstrekkelig med en overordnet kategorisering av panteobjektet. Departementet vil imidlertid fastholde at det vil være nyttig med angivelse av det høyeste beløp pantet skal sikre. Dette kan variere, og kan ha betydning for kredittvurderingen.

6.2.2.3 Om rammekreditter

Det har vært anført at en utvidelse med pantegjeld vil gjøre det lettere å finne frem til saldo på såkalte rammelån. Rammelån er lån sikret i bolig som det kan trekkes på innenfor en fastsatt låneramme uten ytterligere søknad til långiver. Slike lån brukes i praksis både til større enkeltinnkjøp og til løpende forbruk. Saldoen kan derfor variere innenfor korte tidsintervaller. Samlet utgjør slike lån om lag 400 mrd. kr eller om lag tre ganger mer enn utestående forbrukskreditt. Rammekreditter er ofte også av betydelig størrelse og er dermed viktig for den enkeltes kredittvne.

Kredittopplysningsforetaket Dun & Bradstreet ber i sin høringsuttalelse om at *tidsbegrensede rammelån* spesifiseres, da det ikke er plikt til å angi nedbetalingstid for rammelån. Det samme gjelder lån med avdragsfrihet, som også bør spesifiseres.

Departementet antar at det vil være av betydning for kredittinstitusjonene å ha kjennskap til rammekreditter, men vil bemerke at i forbindelse med vurdering av kundens betjeningsevne etter utlånsforskriften skal hele rammen på slike lån anses utnyttet, jf. utlånsforskriften, FOR-

2020-12-09-2648 § 5 andre ledd andre punktum. Det skal dermed strengt tatt ikke være nødvendig å kjenne til den nøyaktige saldoen på et rammelån for vurderinger av kundens betjeningsevne etter utlånsforskriften.

Departementet antar at det ikke er nødvendig med særlige lov- eller forskriftsregler om hvilke detaljer om rammelån som skal rapporteres. Dette kan avklares i dialog med bransjen basert på ulike interessenters behov samt kostnadene ved rapporteringen. Departementet vil vurdere om det for å bidra til en mest mulig enhetlig praksis bør gis en anbefaling i veiledningen til gjeldsinformasjonsloven om detaljeringsgraden ved rapportering av rammelån.

6.2.2.4 Salgspantlån hvor panteretten er foreldet

Salgspant er sikkerhet for kreditt ved kjøp av løsøreobjekter, jf. nærmere høringsnotatet fra 2022 punkt 7.5. Slik panterett foreldes etter fem år, jf. panteloven § 3-21 første ledd første punktum. I flere tilfeller beholdes panteobjektet en tid utover dette. Da vil lånet måtte omvurderes fra sikret til usikret. Det er anført at dette vil være unødvendig for kredittvurderingen og dessuten fordyrende.

Finans Norge skriver i sin høringsuttalelse om dette: "Salgspant foreldes fem år etter at det er etablert, jf. panteloven § 3-21. Det innebærer at lånet starter som et sikret lån og blir et usikret lån dersom løpetiden er mer enn 5 år. Ofte vil en bil eller båt har en levetid på langt mer enn fem år (15-20 år) og mange lån strekker seg derfor ut over tiden for sikring med salgspant. Mange lån gis på sju-åtte år og i noen tilfeller opp til ti år. Erfaringen med slike lån er at tapene fra fem år til lånet er nedbetalt er svært små. Når kunden har betjent lånet i fem år fortsetter oppfyllelsen i de aller fleste tilfeller. Ved rapportering til gjeldsregisteret vil det være et spørsmål om lån sikret med salgspant skal rapporteres som usikret etter fem år. Det vil kreve at det bygges inn en funksjon for det. Det vil være et kompliserende element og gjøre rapporteringen dyrere og vanskeligere. En løsning er at det opplyses når lånet er etablert, slik at det vil være mulig å regne seg frem til når salgspantet opphører. Denne reguleringen vil ha en side til Finanstilsynets regulering av utlånsforskriften, herunder Finanstilsynets nylige forslag om endringer i utlånsforskriften, der det blant annet forbys å avtale lengre løpetid på salgspantlån enn fem år."

Til Finans Norges uttalelse vil departementet for ordens skyld bemerke at forslaget fra Finanstilsynet om å begrense løpetiden for salgspantlån til fem år i utlånsforskriften, ikke ble fulgt opp av Finansdepartementet. Dermed vil problemstillingen fremdeles være aktuell, ved at for eksempel billån med lang løpetid kan bli stående usikret de siste årene av løpetiden.

I høringsnotatet fra 2022 heter det om salgspantlån:

Etter gjeldende ordning vil salgspant som ikke registreres, for eksempel i forbindelse med kjøp av hvitevarer på kreditt, måtte rapporteres til gjeldsinformasjonsforetak, mens gjelden ikke skal rapporteres dersom panteretten registreres, for eksempel i Løsøreregisteret, slik det er for visse kjøretøyer. Bakgrunnen for at slik pantesikret forbrukskreditt ikke skal rapporteres, er langt på vei den samme som for boliggjeld, altså først og fremst at gjelden kan gjenfinnes i det aktuelle panteregisteret og derfor ikke trenger å være registrert i gjeldsinformasjonsordningen for å bli fanget opp ved kredittvurderinger, jf. forrige punkt.

På samme måte som for boliggjeld antar departementet at det kan være enkelte fordeler for kredittvurderingen om salgspantgjeld rapporteres til gjeldsinformasjonsforetak. Dette gjelder altså særlig for automatiserte kredittvurderinger og kredittscoremodeller. Mange av de samme hensynene som for boliggjeld gjør seg også gjeldende ved vurderingen av personvern hensyn

knyttet til gjeldens karakter. Lån til kjøretøyer er svært vanlig i Norge i dag, og informasjon om dette er neppe forbundet med større personvernrisiko enn annen forbruksgjeld. Dagens skille mellom sikret og usikret forbrukskreditt synes svakt begrunnet. Likevel kan det for salgspantegjeld på samme måte som for boliggjeld, reises spørsmål om nødvendigheten av å inkludere den i gjeldsinformasjonsordningen når pantobligasjonene allerede finnes og er tilgjengelige i panteregisteret. En fordel ved å inkludere salgspantegjeld er også at det da ikke lenger vil bli nødvendig for finansforetakene å følge med på når panteretten er foreldet, få så å starte med rapporteringen. Dette vil spare noen ressurser for de rapporterende foretakene.

Departementet finner etter dette å kunne gå inn for at gjeld sikret ved salgspant skal inkluderes i gjeldsinformasjonsordningen uavhengig av panteobjekt og uavhengig av om salgspantet er registrert eller tinglyst. Gjeld opptatt til innkjøp av biler, motorsykler, båter, husholdningsartikler eller annet løsøre som er sikret ved salgspant vil altså etter forslaget bli rapporteringspliktig gjeld. Av de samme grunner som for boliggjeld, vil departementet ikke foreslå at utleggspant i kjøretøyer eller annet løsøre skal rapporteres.

Disse bemerkningene er dekkende for departementets syn også i dag.

Departementet mener at det ikke bør brukes ressurser på å rapportere opplysninger som ikke er nødvendige, og er på dette grunnlag noe i tvil om rapporteringen behøver å endres når salgspantet foreldes. Vi forstår uttalelsen fra Finans Norge slik at det for kredittvurderingen ikke har nevneverdig betydning om det aktuelle lånet er sikret i et eldre panteobjekt eller ikke. Dersom endret rapportering dessuten vil være fordyrende, er departementet tilbøyelig til å anse endret rapportering som unødvendig. Det bes om høringsinstansenes syn på om det er behov for å endre rapporteringen når salgspant foreldes.

6.2.2.5 Om utleggspant

Utleggspant er sikkerhet for gjeld stiftet av namsmyndighetene i forbindelse med inndrivning av gjeld, jf. tvangsfullbyrdelsesloven kap. 7 og panteloven kap. 5. Om utleggspant har departementet inntatt det standpunkt at gjeld sikret på denne måten bare skal rapporteres dersom lånet i utgangspunktet er rapporteringspliktig, for eksempel et misligholdt forbrukslån sikret ved utlegg i bolig. Det heter i høringsnotatet fra 2022 om dette (punkt 7.4):

Som ledd i gjeldsinndrivelse kan namsmannen stifte utleggspant i bl.a. bolig. Bolig er ved siden av kjøretøy det vanligste objektet for utleggspant. Departementet finner det utvilsomt at denne gjelden ikke bør kunne registreres i gjeldsinformasjonsforetak kun som følge av utlegget. Årsaken til dette er både at en slik gjeldsopplysning vil røpe mislighold, samt at den kan inneholde annen sensitiv informasjon på grunn av gjeldens tilblivelse. Gjelden kan også være av en type som ikke kan registreres i et gjeldsinformasjonsforetak, for eksempel fordi den har sitt utspring i straffbare handlinger, misligholdt underholdsbidrag, erstatningskrav, lån fra privatpersoner mv. Det vil normalt heller ikke være nevneverdig behov for å registrere slik gjeld på bakgrunn av informasjon fra stiftelsen av utlegg, da gjelden ofte også vil kunne gjenfinnes som en betalingsanmerkning hos kredittopplysningsforetak. Det bemerkes også at finansforetak og enkelte andre kan innhente opplysninger om utlegg gjennom utleggsregistreringsordningen, jf. tinglysingsloven § 34 a og utleggsregistreringsforskriften.

I punkt 7.5 i notatet heter det om utleggspant i kjøretøyer:

Av de samme grunner som for boliggjeld, vil departementet ikke foreslå at utleggspant i kjøretøyer eller annet løsøre skal rapporteres til gjeldsinformasjonsforetak.

Bemerkningene er dekkende for departementets syn også i dag. Hvorvidt kravet er sikret ved utleggspant, skal ikke ha noen betydning for rapporteringsplikten.

6.2.3 Behovet for opplysninger om pantegjeld for forbrukerne

Det er fra flere hold, bl.a. fra Forbrukerrådet og Finans Norge, anført at utvidelse med pantegjeld vil gjøre det lettere for forbrukerne å skaffe seg en samlet oversikt over egen gjeld. I høringsnotatet fra 2022 ble det konkludert med at dette hensynet ikke kan tillegges nevneverdig vekt, idet de aller fleste forbrukere må antas enkelt å kunne finne frem til slik gjeld gjennom eksisterende registre og kontakt med kreditorene. Det ble bl.a. bemerket at det neppe kunne være mange forbrukere som ikke vet om, eller hvor, de har boliglån, og at dette hensynet uansett ikke kunne forsvare en omfattende utvidelse av gjeldsregistrene. Synet på dette var noe varierende blant høringsinstansene. Forbrukerrådet uttrykte bla.:

«Forbrukerrådet støtter forslaget til å utvide dagens gjeldsinformasjonsordning til også å gjelde pantesikret gjeld, enten det pantet er i bolig, bil, båt, hytte eller såkalt legalpant. I motsetning til departement tar vi ikke utgangspunkt i interessene til bankene og andre utlånsinstitusjoner for vårt standpunkt. Vårt utgangspunkt er at forbrukere skal ha tilgang til flest mulig gjeldsopplysninger om seg selv på ett og samme sted som oppdateres i nær sanntid. Registrering av pantesikret gjeld i gjeldsinformasjonssystemet vil bidra til dette. Forbrukerrådet legger til grunn at forslaget vil føre til at opplysninger om pantegjeld vil kunne innhetens raskere og enklere enn det som er tilfellet i dag for forbrukere. Vi registrerer at Barne- og familiedepartementet er i tvil om en utvidelse av gjeldsregistrene til å inkludere pantesikret gjeld vil ha noen verdi for forbrukere som ønsker oversikt over egen gjeldssituasjon. Det overrasker oss, for det fremstår som en selvfølgelig for Forbrukerrådet. Vårt syn deles med andre instanser som i våren 2021 delte sine erfaringer med departementet. Nyttens av en mer helhetlig informasjonskilde for forbrukere bør legges til grunn i det videre arbeidet med gjeldsinformasjonsloven.»

I høringsnotatet fra 2022 vurderte departementet spørsmålet slik (punkt 7.3.4 første avsnitt):

Den dominerende årsaken til at forbrukere mister oversikten over sin egen gjeldssituasjon er opptak av store mengder forbrukskreditt. Dette problemet er nå i praksis løst etter at eksisterende gjeldsinformasjonssystem kom i drift. Sanntidsinformasjon om boliggjeld kan allerede enkelt finnes i nettbanken. Det er dermed neppe mange forbrukere som har problemer med å skaffe seg oversikt over egen gjeldssituasjon på grunn av vanskeligheter med å finne boliggjelden. Departementet kan her slutte seg til Datatilsynet, som fremholder at det det vanskelig kan argumenteres for at det er «nødvendig med en obligatorisk registrering av gjeldsopplysningene til samtlige borgere for å oppnå dette formålet».

Det refererte standpunktet i høringsnotatet fra 2022 om at utvidelse med pantegjeld ikke er nødvendig av hensyn til forbrukerne selv, er fremdeles dekkende for departementets vurdering på dette punkt. Hensynet til forbrukerne selv kan etter departementets syn ikke alene forsvare en utvidelse av gjeldsregistrene med pantegjeld. Det kan riktignok være en fordel for forbrukerne, som enkelte høringsinstanser har påpekt, å ha «alt på ett sted», men dette hensynet alene er etter departementets syn klart ikke tilstrekkelig til å begrunne et behov for å innta pantegjeld i gjeldsregistre. Departementet antar at det er andre gjeldstyper som omtales i dette notatet, herunder særlig inkassogjeld, som først og fremst vil ha betydning for forbrukerne. Den gjeldende registreringen av forbrukskreditt har vist seg å være svært nyttig for forbrukerne.

6.2.4 Behovet for opplysninger om pantegjeld for forskning og analyse

Gjeldsopplysninger blir også ofte brukt i statistikk- forsknings- og analysearbeid på gjeldsfeltet, jf. at lovens § 12 fjerde og femte ledd åpner for utlevering av gjeldsopplysninger til dette formål. Dette er også anført som et argument for å utvidelse av gjeldsregistrene med pantegjeld. Det

heter i høringsnotatet fra 2022 at informasjon om boliggjeld «vil utvilsomt gi et vesentlig bidrag til å bedre datagrunnlaget for denne typen virksomhet». Under høringen av notatet fra 2022 uttalte Norges Bank om dette:

«De gode erfaringene med gjeldsregistrene har styrket argumentene for å utvide registrene til å dekke pantelikret gjeld. ... utvidelse av gjeldsregistrene (vil) gi bedre informasjonsgrunnlag for myndighetenes analyser av utviklingen i norsk økonomi, tilsyn med finansforetak og for regulering av utlånspraksis.»

Statistisk sentralbyrå uttrykte: «Per i dag inkluderer formuesstatistikken sum gjeld fra Skattemeldingen, men kan ikke spesifisere hvor mye av denne gjelda som er boliggjeld eller gjeld tilknyttet bilkjøp eller kjøp av andre varige konsumgoder. Den foreslåtte utvidelsen av gjeldsregisteret vil etter vår oppfatning gjøre dette mulig. Med opplysninger om boliggjeld vil man videre kunne kople boliggjeld mot boligverdi og husholdningens inntekt, noe som vil gi nye muligheter for å studere effekten av f.eks. renteøkninger. Opplysninger om boliggjeld gir også nye muligheter til f.eks. å se nærmere på hvordan førstegangskjøpere finansierer sine boliger og hvordan boligen fungerer som spareobjekt og sikkerhet for kreditt».

Departementets uttalelse i høringsnotatet fra 2022 om at det vil være fordelaktig for forskning, statistikk og analyse at boliggjeld tas inn i gjeldsregistrene, er dekkende for vår oppfatning også i dag. I lys av forslaget om å utvide formålet til også å omfatte behovet for data til forskning, statistikk og analyse, herunder myndighetenes behov for å overvåke finansiell stabilitet og avdekke finansielle sårbarheter antar departementet at det for disse formål vil være behov for data om pantegjeld.

6.2.5 Særlig om startlån fra kommunene

Startlån er en offentlig låneordning for personer som har langvarige problemer med å få finansiert boligkjøp på det ordinære kredittmarkedet, jf. forskrift om lån fra Husbanken, kapittel 5. Ordningen finansieres av Husbanken, som gir lån til kommunene for videre utlån til enkeltpersoner. Startlån gis mot sikkerhet i låntakerens boligeiendom, og vil dermed bli rapporteringspliktig dersom forslagene i notatet her gjennomføres. Når Husbanken overfører startlånsmidler til kommunene, overføres også kreditorposisjonen til kommunene. Dermed vil rapporteringsplikten til gjeldsregistrene pålegge den enkelte kommune, noe som kan bli svært krevende både administrativt og økonomisk, særlig for små kommuner. Departementet er kjent med at de fleste kommuner har satt ut låneadministrasjonen til eksternt foretak, slik at muligheten for at dette foretaket også kan stå for rapporteringen kan vurderes. Departementet har vært i kontakt med dette foretaket som opplyser at over 80 prosent av kommunene, herunder de fleste større, inngår i ordningen. Foretaket opplyser også at det allerede har etablert en rapporteringsordning for annen gjeld til gjeldsregistrene. Departementet ber om høringsinnspill, særlig fra kommunene, om hvordan dette kan løses i praksis og om startlån bør inngå i rapporteringsplikten.

6.2.6 Forslagets virkninger for Løsøreregisteret og Brønnøysundregistrene

Som nevnt innledningsvis er pantegjeld registrert i ulike panteregistre, hvorav grunnboka og Løsøreregisteret er de mest sentrale. Dette reiser spørsmål om hvilke virkninger forslaget har for disse virksomhetene. Brønnøysundregistrene skriver i sin høringsuttalelse om dette:

«Det er etter vår vurdering, uavhengig av hvilken modell som velges, viktig at det er en god sammenheng mellom gjeldsinformasjonsforskriften og tinglysingsregelverket - både når det gjelder behov, arbeidsprosesser, teknologi og regelverk. Dersom informasjon i tilknytning til

pantesikret gjeld skal rapporteres til gjeldsregistrene i tillegg til Løsøreregisteret, må det blant annet etableres mekanismer som sikrer en kobling av informasjonen mellom de to registertjenestene. Dette for å unngå at de samme dataene benyttes flere ganger i én og samme kredittvurdering. Et praktisk eksempel er de tilfellene en registrert motorvogn tildeles nytt kjennemerke hos Statens vegvesen. I disse tilfellene oppdateres Løsøreregisteret, slik at panteheftelsen knyttes til det nye kjennemerket ("nytt" panteobjekt). Dersom det ikke fins koblinger som fanger opp slike tilfeller hos gjeldsinformasjonsforetakene, vil dette forringe kvaliteten på kredittvurderingen, noe som vil være i strid med formålet med forslaget. Ytterligere kan dette være til skade for kredittsøkeren.»

Departementet kan imidlertid vanskelig se at det skulle være nødvendig å etablere koplinger mellom grunnboka, Løsøreregisteret og gjeldsinformasjonsforetakene for å få registrert pantegjeld. Forskjellen for finansforetakene dersom forslaget gjennomføres vil bli at gjeld som er pantesikret må rapporteres på samme måte som usikret gjeld, samt med en opplysning om hva panteobjektet er (jf. Finans Norges beskrivelse). Dette er opplysninger som kredittinstitusjonen selv sitter på, og det skulle i prinsippet ikke være nødvendig å bringe verken Løsøreregisteret eller grunnboka inn i rapporteringsprosessen. Det skulle etter det departementet forstår, heller ikke være noen grunn til at gjeldsinformasjonsforetakene skulle behøve å koordinere registreringen på noen måte med pantregistrene så lenge finansforetakene sitter på nødvendig informasjon både om pantstillelsen og gjelden.

Brønnøysundregistrenes eksempel med bytte av kjennemerke antar vi for øvrig er så spesielt at slike tilfeller bør kunne løses konkret i den enkelte sak.

6.2.7 Konklusjon

Departementet antar etter dette at det samlet sett og i lys av forslaget om å utvide lovens formål vil være behov for å inkludere pantegjeld i gjeldsregistrene. Ved siden av at tiltaket vil effektivisere og forenkle kredittvurderingen, legger departementet også vekt på behovet for data for forskning og analyse. Som redegjort for i punkt 6.4.3 antar departementet at inkludering av pantegjeld ikke vil ha nevneverdig betydning for den enkelte forbrukers mulighet til å skaffe seg oversikt over egen pantegjeld. Departementet vil videreføre forslaget om at panteobjektet bør individualiseres samt at det høyeste beløp pantet skal sikre bør angis (se forrige punkt). Hvor detaljert angivelsen av panteobjektene skal angis bør avklares av bransjen basert på behov og kostnader. Det synes ikke å være behov for å lovregulere dette. Rammelån vil være rapporteringspliktige idet de er pantesikret i bolig. Departementet antar at det ikke er nødvendig med særlige lovregler om hvilke detaljer om slike lån som skal rapporteres. Salgspant skal også rapporteres, men departementet er i tvil om det er behov for å endre rapporteringen når slik panterett foreldes. Departementet vil avvente høringsinstansenes syn på dette. Krav sikret med utleggspant i bolig og kjøretøyer eller annet skal ikke rapporteres med mindre det er rapporteringspliktig fra før.

Forslag til lovendring som medfører rapporteringsplikt for pantegjeld er inntatt i punkt 16.2. Som nevnt innledningsvis og på bakgrunn av høringsinnspillet fra Kartverket presiseres at rapporteringsplikten for pantegjeld etter forslaget etableres ved opphevelse av unntaket for pantegjeld i definisjonen av hva som er en rapporteringspliktig gjeldsopplysning, jf. gjeldende lov § 2 bokstav d. Det er dermed ikke nødvendig å positivt lovfeste at pantegjeld skal rapporteres.

Det er heller ikke nødvendig å lovfeste at krav sikret ved utleggspant ikke skal rapporteres kun på grunn av utleggspantet. Det avgjørende også for et krav som er sikret ved utleggspant er det det opprinnelig er rapporteringspliktig. Utleggspantet spiller altså ingen rolle for om kravet skal rapporteres.

Departementet har foreløpig ikke full oversikt over hvilke tekniske løsninger som vil være nødvendige for å rapportere pantegjeld, herunder gjeld til Husbanken og til kommunene på bakgrunn av startlån. Løsningene må bl.a. tilpasses den tekniske standarden som benyttes av gjeldsinformasjonsforetakene. For startlån kan det også være en mulighet at rapporteringen utføres av det eksterne foretaket som allerede administrerer startlån på vegne av de fleste kommunene. Foretaket utfører slik rapportering for finansforetak og enkelte andre foretak.

Departementet ser ikke for seg at det vil være nødvendig å rapportere pantegjeld i sanntid, noe som eventuelt vil fordyre rapporteringen vesentlig. I dialog med de involverte må det derfor vurderes hva som er tilstrekkelig for å ivareta formålet med å inkludere pantegjeld i gjeldsregistre.

På samme måte som ved implementeringen av den eksisterende gjeldsinformasjonsordningen for forbrukskreditt, vil det etter dialog med bransjen og de offentlige virksomhetene som involveres, være nødvendig å etablere en overgangsperiode slik at detaljeringsgraden kan fastsettes under hensyn til kostnader og behov.

6.3 Behovet for å inkludere utdanningslån fra Lånekassen

6.3.1 Innledning

Utdanningslån tilbys av Lånekassen i henhold til lov om utdanningsstøtte med tilhørende forskrifter. Lånekassen er eneste tilbyder av denne typen lån. Utdanningslån er etter loven en rettighet for de som er kvalifiserte, og gis i praksis uten kredittvurdering. Gjelden innkreves ordinært av Lånekassen selv, men ved lengre mislighold kan lånet bli oppsagt og overført Skatteetaten (Statens Innkrevingsentral) for innkreving. Ved utgangen av 2023 var det i Lånekassen 792 627 kunder med tilbakebetalingsplikt, og et samlet utestående beløp på kr 256,7 mrd. Samlet antall kunder var ca. 1,2 millioner. Gjennomsnittlig utdanningslån var på samme tid på 427 000 kroner. Nærmere 3 prosent av lånene var misligholdte og overført Statens Innkrevingsentral for innkreving. Dette utgjorde over 20 000 låntakere.⁴

Den ordinære utdanningslånsrenten er våren 2024 på 5,2 prosent. Når lånet er oppsagt, løper det forsinkelsesrenter (12,5 prosent fra 1. juli 2024), på hele gjelden. Dette medfører dermed mer enn en dobling av renteutgiftene. Utdanningslån, og særlig oppsagte lån, kan således utgjøre en betydelig betalingsbelastning over lang tid. Lånekassen har imidlertid en rekke særordninger som skal hjelpe låntakere med betalingsproblemer, herunder en omfattende rett til betalingsutsettelse.

Departementet har kommet til at det kan være et visst behov for å inkludere utdanningslån i gjeldsregistre. Eksistensen av slike lån vil utvilsomt være viktig ved kredittvurdering, herunder for utarbeidelse av kredittscore, samt for overvåking av finansiell stabilitet. For forbrukerne antas registrering av utdanningslån å ha liten ekstra nytte som følge av enkel tilgang fra Lånekassen, bl.a. i nettbanken, slik mange forbrukere har.

⁴ Kilde: Lånekassens årsrapport 2023 og Lånekassen.no.

6.3.2 Behovet for opplysninger om utdanningslån for kredittvurdering

For banker og andre utlånsinstitusjoner vil det i utgangspunktet relativt enkelt kunne innhentes opplysninger om utdanningslån etter samtykke fra låntaker. Dette har særlig sammenheng med at det bare er én leverandør av slike lån. Det er dermed enda enklere å finne informasjon om utdanningslån enn pantelikret gjeld, hvor det er flere leverandører, og hvor det først må undersøkes i panteregisteret, og dernest med den aktuelle kreditor hvilken restgjeld kunden har, jf. punkt 6.2.2 foran. Dersom utdanningslån inntas i gjeldsregistrene vil det likevel bli en noe enklere prosess for å finne fram til gjelden, ved at informasjonen kan hentes direkte fra gjeldsregistrene uten at en behøver å gå om kunden.

Enklere innhenting vil også føre til at utdanningslån lettere kan integreres i en kredittscore, noe som vil gjøre disse beregningene vesentlig mer nøyaktige. Dette kan føre til mer pålitelige kredittvurderinger, og dermed bidra til å motvirke at enkelte får for mye lån. Siden utdanningslån er svært utbredt, og gjerne av betydelig størrelse, kan dette få stor betydning, særlig for mindre kreditter hvor vurderingen i stor grad baseres på kredittscore.

Inkludering av utdanningslån var ikke et tema i høringsnotatet fra 2022, men enkelte høringsinstanser har likevel uttalt seg om spørsmålet.

Experian gjeldsregister uttalte: «Alle finansinstitusjonene vi har snakket med har uttalt et sterkt ønske om å få med lån fra lånekassen. Vår opplevelse er at BFD har vurdert dette grundig, men at dette ikke er med grunnet personvern hensynet. Vi har en viss forståelse for det, selv om dette er et viktig informasjonselement. Det er heller ikke så lett å få tilgang til dette, slik jeg har lest i noen innlegg. Det faktum at lånekassens saldo kan gjøres tilgjengelig for brukeren av en nettbank, innebærer vel ikke at banken uten tillatelse kan gå inn å hente det der.»

Finansieringsselskapenes forening skriver i sin uttalelse: «For enkelte langtidsutdannede kan samlet utdanningslån til Lånekassen beløpe seg til nærmer kr 1 million. Selv om utdanningslånsrenten er lav, og slik gjeld bare i begrenset grad kan øke betydelig fra siste års skattemelding, mener vi at denne gjelden er naturlig hjemmehørende blant de rapporteringspliktige gjeldsforpliktelsene.»

Juridisk rådgivning for kvinner (JURK) uttaler: "Vi ønsker at all gjeld skal fremgå av ett og samme register, og ber departementet innta i lovproposisjonen at lån fra Lånekassen, og annen gjeld til staten skal registreres i Gjeldsregisteret."

Departementet antar etter dette at inkludering av utdanningslån i gjeldsregistre kan gi en viss effektiviseringsgevinst ved kredittvurdering, men at denne gevinsten ikke er like stor som for enkelte andre typer gjeld, som for eksempel forbruksgjeld og pantegjeld. Departementet antar likevel at det, på bakgrunn av behovet ved utarbeidelse av kredittscore samt enklere innhenting, er et behov i forbindelse med kredittvurdering for å inkludere utdanningslån i gjeldsregistrene.

6.3.3 Behovet for forbrukerne

For forbrukerne selv vil det neppe være noen gevinst av betydning å registrere utdanningslån i gjeldsregistrene. Siden det kun er én leverandør av denne typen lån, vil det være enkelt å undersøke både eksistensen og eventuelt størrelsen på lånet. På Lånekassens nettsider kan lånekunden lett finne slik informasjon ved innlogging på «dine sider». Dersom lånet er sagt opp, kan utestående beløp mv. på samme måte finnes hos Statens Innkreivingsentral. Utdanningslån kan også vises i nettbanken og/eller mobilbanken etter samtykke fra låntaker, en mulighet svært mange har benyttet seg av. Slik departementet ser det, kan det vanskelig hevdes

at inkludering av utdanningslån i gjeldsregistre vil ha nevneverdig betydning for forbrukernes mulighet til å skaffe seg oversikt over egen gjeld, selv om enkelte forbrukere kan tenkes å ha nytte av det. Hensynet til forbrukerne selv kan dermed vanskelig forsvare å la utdanningslån inngå i gjeldsregistrene. Dette gjelder også i lys av det utvidede lovformålet som nå foreslås, jf. punkt 5.

6.3.4 Behovet for kunnskap om utdanningslån ved forskning og analyse

Departementet har ikke detaljkunnskap om betydningen av utdanningslån i forbindelse med forskning og analyse, men legger til grunn at data om slike gjeldsforpliktelser kan være av betydning i denne sammenhengen. Registrering av utdanningslån i gjeldsregistrene vil klart bidra til å effektivisere innhenting av opplysninger om denne gjelden og kan derved bidra til et mer fullstendig bilde av husholdenes gjeldssituasjon. Det er imidlertid også i dag adgang til å innhente opplysninger fra Lånekassen til forskning og analyse, slik at effektiviseringsgevinsten av å registrere de samme opplysningene i gjeldsregistrene dermed ikke er så stor. Departementet har ved vurderingen lagt vekt på at utdanningslån kan være av betydelig størrelse for den enkelte, og at data om slike lån kan bidra til å avdekke finansielle sårbarheter og således være et viktig bidrag ved myndighetenes overvåking av finansiell stabilitet.

6.3.5 Om utdanningslån bør rapporteres i sanntid

Departementet antar at det ikke for noen av formålene er behov for at opplysninger om utdanningslån er oppdatert i sanntid eller tilnærmet sanntid, slik som for eksempel forbrukskreditter. Begrunnelsen for oppdatering i sanntid når det gjelder forbrugsgjeld er at det skal gjøres vanskeligere å oppta gjeld hos flere kredittyttere i løpet av kort tid. Denne begrunnelsen er ikke aktuell for utdanningslån. Det at en person lever på utdanningslån vil også kunne fremgå av annen informasjon som innhentes om lånsøkere. Når opplysninger overføres til nettbankene oppdateres opplysningene hvert døgn. Departementet antar at dette klart vil være tilstrekkelig også ved rapportering til gjeldsregistrene.

Lånekassen har fremholdt om dette:

«Utdanningslån er en rettighet, og tildelingen er ikke basert på en kredittvurdering. Hvis en innbygger ønsker å maksimere sitt låneopptak kan vedkommende derfor søke om utdanningslån etter at annen gjeld er innvilget. Merverdien av reell sanntidsinformasjon på utdanningslån for å forhindre for høye samlede låneopptak vil derfor etter vårt syn være svært begrenset.»

Lånekassen har i tillegg opplyst at sanntidsrapportering vil bli svært kostbart, se nærmere punkt 15 om økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene.

6.3.6 Konklusjon

Selv om departementet antar at det er et visst behov for å innta utdanningslån i gjeldsregistrene både av hensyn til effektiv kredittvurdering og hensynet til forskning og analyse, anses hensynet til forbrukere ikke å være et avgjørende argument for å innta utdanningslån. Behovet for forbrukerne antas å være lite, idet informasjon om utdanningslån er lett tilgjengelig fra Lånekassen og for mange direkte i nettbanken. Departementet vil likevel ikke se helt bort fra at det også for forbrukere kan være nyttig å finne utdanningslån på samme sted som annen gjeld. Det antas videre at det ikke er nødvendig å regulere detaljeringsgraden i rapporteringen av utdanningslån i lov eller forskrift dersom utdanningslån inkluderes. I så fall bør detaljeringsgraden også for utdanningslån avklares i dialog med finansbransjen og gjeldsinformasjonsforetakene i lys av behov og kostnader. Lånekassen har for øvrig opplyst at en høy detaljeringsgrad vil kunne øke kostnadene betydelig, jf. punkt 15 om administrative og

økonomiske konsekvenser. Departementet går ikke nærmere inn på detaljeringsgraden nå, men det forutsettes at Lånekassen eventuelt pålegges løsningen som gir minst behov for tekniske endringer. Departementet vil komme tilbake til dette i proposisjonen. Departementet vil ta endelig stilling til om utdanningslån bør inkluderes etter at høringsinstansene har uttalt seg om dette. Dersom utdanningslån ikke skal inkluderes må det tas inn et positivt unntak for dette i lovteksten.

6.4 Behovet for å inkludere inkassogjeld i gjeldsregistrene

6.4.1 Innledning

Med inkassogjeld mener departementet krav som er misligholdt og hvor kreditor har overlatt innkrevingen til et inkassoforetak, i motsetning til misligholdte krav som bedrifter og privatpersoner inndriver på egen hånd, såkalt egeninkasso. Inkassovirksomhet reguleres i inkassoloven (lov 26/1988) med forskrift. Våren 2024 var det 82 aktive inkassoforetak i Norge. Årlig innkommer nærmere 10 millioner inkassooppdrag til disse foretakene. Omlag to tredjedeler av sakene gjelder forbrukere. Det er store mengder forbrukslån som er sendt til inkasso, jf. punkt 3, men de fleste inkassosakene gjelder mindre beløp, som ubetalte fakturaer for telefonabonnement, netthandel, egenandeler fra sykehus, bompenger, elektrisitet osv. Inkassogjeld vil dermed omfatte en rekke ulike krav som kun har det til felles at de er oversendt til inkasso. Inkassogjeld kan dermed vanskelig gjøres til en egen rapporteringspliktig kategori.

Inkassogjeld vil bestå av en rekke ulike fordringer som er misligholdt over tid. En del av disse fordringene er rapporteringspliktige til gjeldsregistrene, men de fleste er det ikke. At en fordring er oversendt til inkasso, betyr ikke at fordringen er overdratt. Det er således kreditor som eier fordringen også etter oversendelsen, og det er kreditor som eventuelt må sørge for rapportering til gjeldsregistrene. Etter det departementet forstår, er det for rapporteringspliktige krav ofte inngått avtale om at det er inkassoforetaket som skal stå for innrapporteringen, idet foretaket har den beste oversikten over saldo og kravets status ellers til enhver tid. Ansvar for at kravet blir rapportert vil likevel påligge kreditor. Siden rapporteringspliktige krav må rapporteres også etter at de er oversendt til inkasso, gjelder spørsmålet om inkassogjeld kun bør gjelde krav som ikke allerede er rapporteringspliktige.

I en del tilfeller oversendes ikke misligholdt gjeld til inkasso, men selges til et foretak som har særlig tillatelse til å kjøpe opp fordringer. Dette skjer i relativt stor utstrekning. I slike tilfeller vil kravet skifte eier, slik at rapporteringsplikten vil gå over på oppkjøpsselskapet. Dette overlater deretter normalt inndrivelsen til et inkassoforetak. Det er bare selskap med konsesjon som finansforetak som kan kjøpe lånefordringer mot forbrukere, jf. finansavtaleloven § 2-13 andre ledd. Dermed befinner også disse lånene seg i all hovedsak allerede i gjeldsregistrene, ved at oppkjøper som finansforetak har plikt til å rapportere opplysninger om kravet.

6.4.2 Høringsuttalelse til forslaget fra 2022

I høringsnotatet fra 2022 ble det ikke foreslått å ta inkassogjeld inn i gjeldsregistrene, men flere høringsinstanser uttalte seg likevel om spørsmålet. Meningene om dette var delte.

Experian gjeldsregister AS antok at det ikke er nødvendig inkludere inkassogjeld og pekte på at «kredittopplysningsbyråene har gode systemer som gir bankene enkel tilgang til disse dataene».

Forbrukerrådet mente at gjeldsinformasjonsordningen burde utvides til å omfatte inkassogjeld og viste særskilt til at dette vil ha betydning for forbrukerne. I uttalelsen ble det bl.a. pekt på at

«i dag finnes det fortsatt ikke et velfungerende inkassoregister i Norge hvor den enkelte skyldner kan få oversikt over egen inkassogjeld i samtlige inkassobyrå i sanntid. Forbrukere som ønsker å få kontroll over egen gjeldssituasjon vil ha stor nytte av at all gjeld, herunder også inkassogjeld, er samlet i en informasjonskilde som oppdateres i nær sanntid».

Virke finans fremholdt at «det haster med å utvide gjeldsinformasjonsforskriften ytterligere til også å inkludere inkassogjeld. I departementets forslag til endringer i forskriften står det kun nevnt kort i en setning at dette er ønskelig fra Virke sin side. I dag har nordmenn 115 milliarder kroner i inkassogjeld, en økning på 50 milliarder de siste ti årene. Samtidig må personer med mye og uoversiktlig inkassogjeld selv ta kontakt med alle inkassoselskapene (det er i dag 77 inkassoselskaper med konsesjon fra Finanstilsynet til å drive inkassovirksomhet) for å lage seg en oversikt over samlet gjeld. Dette kan oppleves som svært krevende for sårbare personer med mye gjeld. Det er også krevende og tar opp mye kapasitet for gjeldsrådgivere i NAV, og inkassoselskaper bruker mye kapasitet på å hjelpe folk å få oversikt over gjelden sin. Bransjen jobber i dag med opprettelsen av en inkassoportal i egen regi gjennom et samarbeid mellom Virke og Finans Norge, de to bransjeforeningene som i dag omfatter norsk inkassobransje.»

ØRN (Økonomiske rådgivere i Norge) mener at «gjeldsinformasjonslovgivningen utvides til å pålegge inkassoselskaper å gjøre inkassosaksopplysninger tilgjengelig i et register som ikke avhenger av noen tredjepartsaktør sitt engasjement. Med lovpålegg om tilgjengeliggjøring av inkassosaksopplysninger i gjeldsregisteret, blir det opp til inkassoselskapene selv å finansiere løsningene som skal til for å muliggjøre tilgjengeliggjøringen av opplysninger. Fra ØRN sitt ståsted vil dette være den eneste riktige adresseringen av ansvaret for en nødvendig tilgang for den enkelte til sine egne inkassosaker».

6.4.3 Behovet for forbrukerne

Departementet er enig med høringsinstansene som peker på at det byr på problemer for den enkelte forbruker å skaffe seg oversikt over inkassogjeld. Behovet for å ta slik gjeld med i gjeldsregistrene for forbrukerne må derfor i utgangspunktet anses som stort. Som følge av forbrukernes behov har det ved flere anledninger vært forsøkt å finne løsninger for å samle inkassogjeld. En av disse initiativene er "Inkassoregisteret", som på forespørsel samler inkassoopplysninger ved at hvert enkelt foretak anmodes om å oversende sine opplysninger om en spesifikk kunde. Enkelte inkassoforetak er også direkte integrert med Inkassoregisteret. Etter det departementet forstår arbeides det fortløpende med å videreutvikle denne løsningen.

Dersom alle typer inkassogjeld ble gjort rapporteringspliktige, ville det videre utvilsomt ha lettet arbeidet med å skaffe oversikt over slik gjeld for flere viktige formål. Særlig ville det hatt betydning for arbeidet med å finne løsninger på betalingsproblemer, for eksempel for økonomiske rådgivere, namsmenn, advokater og andre som er avhengige av å kunne fremskaffe en fullstendig gjeldsoversikt for sine brukere.

Som nevnt av enkelte høringsinstanser, vil hovedhensikten med å inkludere inkassogjeld være å hjelpe forbrukere til å få oversikt over egen gjeld. Et alternativ kunne dermed være å reservere opplysninger om slik gjeld for den registrerte, og evt. offentlige etater, men som følge av den utstrakte praksisen med samtykkebasert innsyn for en rekke aktører i finansbransjen, ville det likevel være betydelig risiko for at slik informasjon ville bli spredd. En forutsetning for å innføre rapporteringsplikt for inkassoforetak synes derfor i det minste å måtte være en differensiering av tilgangen samt at samtykkebasert innsyn ikke lenger tillates. Se nærmere om dette under punkt 8 og 9.

6.4.4 Behovet ved kredittvurdering

Også finansbransjen ville utvilsomt i utgangspunktet kunne hatt nytte av å få inkassogjeld inn i gjeldsregistrene. Det kan likevel reises spørsmål om dette idet en inkassosak normalt medfører en betalingsanmerkning som registreres hos kredittopplysningsforetakene. Normalt vil dette føre til at en lånesøknad blir avslått uten noen nærmere kredittvurdering. Dessuten vil det i kredittopplysningen fremkomme informasjon om kravet. En viktig forskjell vil imidlertid være at en betalingsanmerkning vil bli slettet etter en viss tid, selv om kravet står uoppgjort. I gjeldsregistrene vil kravet være registrert så lenge det eksisterer.

6.4.5 Behovet for forskning og analyse

Registrering av inkassoopplysninger i gjeldsregistrene ville formentlig også ha forenklet innhenting av data for forskning, analyse og statistikk. Riktignok rapporteres en rekke data allerede fra inkassoforetakene til offentlige myndigheter, bl.a. Finanstilsynet, men det vil trolig være fordeler ved at opplysningene er i samme registerordning som annen gjeld. Rapporteringen til Finanstilsynet skjer dessuten på halvårsbasis, slik at en oppdatert oversikt i gjeldsregistrene trolig ville gitt et mer anvendelig datagrunnlag også for forskning og analyse.

6.4.6 Konklusjon

Det kan etter dette konkluderes med at behovet for å samle inkassogjeld i gjeldsregistrene er til stede i vesentlig grad. Først og fremst for forbrukere og deres hjelpere som vil ha behov for en mest mulig fullstendig gjeldsoversikt, men også for de andre formålene i gjeldsinformasjonsloven slik dette nå foreslås utvidet. De personvernmessige konsekvensene er imidlertid store, jf. pkt. 7.4.

6.5 Annen gjeld og kreditt

6.5.1 Innledning

Ved siden av de gjeldsformer som hittil er drøftet, finnes det en rekke andre typer gjeld som påvirker kredittveien og som det derfor kunne være aktuelt å ta inn i gjeldsregistrene. I det følgende drøftes behovet for registrering i gjeldsregistrene av disse gjeldsformene i lys av forslaget om å utvide lovens formål, jf. kapittel 5. Departementet har ikke funnet grunn til å foreslå at gjelden skal inngå i gjeldsregistrene, men ønsker høringsinstansene syn på om det er behov for dette.

6.5.2 Offentligrettslig gjeld

Offentligrettslig gjeld er ikke en del av forslaget. Dette kan være en rekke ulike forpliktelser overfor det offentlige, som forskjellige skatte- og avgiftskrav, tilbakebetalingskrav etter feilutbetaling fra offentlige virksomheter, bidragsgjeld til det offentlige som følge av utlagt bidragsforskudd, ulike gebyrer, strafferettslige krav som bøter og erstatninger osv.

Departementet antar at det kan være en fordel for brukerne av registeropplysningene om også offentlig gjeld inkluderes. Også her må det imidlertid gjøres en grundig vurdering av hver enkelt kravstype opp mot personvernmessige konsekvenser. Enkelte av de offentligrettslige kravene har i seg selv ikke større personvernulemper enn den gjelden som allerede finnes i registrene eller som nå foreslås tatt inn, mens andre kan ha større ulemper for de som registreres. Departementet antar eksempelvis at restskatt er så vanlig at det neppe vil medføre noen ulempe, mens situasjonen kan være annerledes ved bidragsgjeld og strafferettslig gjeld.

En måte å motvirke personvernmessige ulemper på kan være at grunnlaget for slik gjeld ikke oppgis til alle brukerne av registrene. Gjelden kan for eksempel samles i en «sekkepost» under

offentligrettslig gjeld. For å begrense rapporteringen til de mest aktuelle kravene, vil det trolig være hensiktsmessig at rapporteringsplikten bare omfatter krav som innkreves av Skatteetaten. I tillegg til skatter og avgifter krever Skatteetaten i dag inn krav fra om lag femti statlige etater. Innkrevingen omfatter også kravene som kreves inn av Statens Innkrevingsentral (SI) og Innkrevingsentralen for bidrag og tilbakesøkningskrav, som begge er en del av Skatteetaten. Dette vil dekke det meste av statlige krav mot privatpersoner, og fellesinnkrevingen av inntekts- og formuesskatt. Det vil trolig også lette administrative og økonomiske byrder ved rapporteringen. Det er videre grunn til å tro at økt digitalisering som ledd i det pågående programmet «Fremtidens Innkreving» kan gi gode muligheter for oversikt og rapportering av gjeld som innkreves av Skatteetaten.

Departementet ber om høringsinstansene syn på om offentligrettslig gjeld bør inkluderes i gjeldsregistrene og i hvilket omfang og form slik gjeld bør utleveres til registrenes brukere.

6.5.3 Kreditt formidlet av plattformer for folkefinansiering

Departementet har vurdert om det er behov for å la kreditt formidlet av plattformer for folkefinansiering inngå i gjeldsregistrene. Folkefinansiering eller såkalt "crowdfunding" går ut på at lån fra privatpersoner formidles til næringsliv og forbrukere gjennom en elektronisk plattform. I forslaget til gjeldsregister i Sverige er slik gjeld inkludert. Formidling av lån til forbrukere på denne måten ble imidlertid forbudt i Norge ved Finansdepartementets forskrift FOR-2023-06-28-1154 som trådte i kraft 1. juli 2023. Det ble innført en overgangsordning på ett år slik at forbudet gjaldt fra 1. juli 2024. Folkefinansieringsplattformer som drev utlånsvirksomhet til forbrukere, skal dermed ikke lenger være i virksomhet. Departementet antar på dette grunnlag at det ikke er behov for å innlemme denne typen fordringer i gjeldsregistrene.

6.5.4 Gjeld fra pantelånervirksomheter

Pantlånervirksomhet går ut på at privatpersoner gis lån mot pant i verdigjenstander som overleveres långiver som sikkerhet (håndpant). Det gjøres ingen kredittvurdering, og i tilfeller hvor lånet ikke tilbakebetales, selges gjenstanden ved auksjon. Dersom salget gir overskudd, utbetales dette til låntakeren, mens eventuelt underskudd dekkes av långiver. Mislighold av slik gjeld blir ikke rapportert til kredittopplysningsforetakene, og den fører dermed ikke til betalingsanmerkninger. Det er for tiden ett slikt lånekontor i Norge. Som følge av at lånene gis uten kredittvurdering og ved mislighold avvikles fullt og helt ved salg av panteobjektet, antar departementet at slik gjeld ikke vil ha noen videre betydning for låntakerens kredittevene. Det synes dermed ikke behov for å ha denne typen fordringer i gjeldsregistrene.

6.5.5 Avtaler om finansiell leasing (privatleasing)

Finansiell leasing har i de senere år blitt en relativt utbredt måte å finansiere ulike kapitalvarer på. For privatpersoner er det i all hovedsak anskaffelse av biler som finansieres på denne måten. Dette var ikke et tema i høringsnotatet fra 2022, men enkelte høringsinstanser uttalte seg likevel om spørsmålet.

Finansieringsselskapenes forening går i sin høringsuttalelse mot at utgifter til leasing skal rapporteres. Det anføres først og fremst at leasing ikke innebærer noen gjeldsforpliktelse og at en slik utgift ikke hører hjemme i et gjeldsregister.

Experian Gjeldsregister AS mener at leasingavtaler bør inkluderes og uttaler: "For oss vil det være underlig om en skal skille på lån til bil og en bil finansiert via privatleasing. Forpliktelsen er her tilnærmet lik."

Departementet antar at leasingforpliktelser kan ha stor betydning for lånekunders kreditteve. Utgiftene utgjør normalt mellom 3-5 000 kroner pr måned, ved siden av at det for øvrig er vanlig med et større forskudd. Størrelsen på forskuddet avgjør også størrelsen på månedsleien.

Dersom leasingutgifter skulle inkluderes i gjeldsregistrene ville det imidlertid innebære et brudd med prinsippet om at det er gjeldsforpliktelser som skal registreres. Som bemerket av Finansieringsselskapenes forening er leasing en utgift på linje med for eksempel husleie. Samtidig er nok leasingutgifter lettere å overse ved kredittvurderingen enn husleie, strøm, felleskostnader mv. og liknende utgifter som de aller fleste har. Leasingutgifter fremkommer heller ikke på skattemeldingen. Det kan nok derfor sies å være behov for leasingutgifter i gjeldsregistrene, men på bakgrunn av at det ikke er tale om en personlig gjeldsforpliktelse vil det ikke være aktuelt å innta utgiften i gjeldsregistrene. Dette ville for øvrig også reise spørsmål om andre leieutgifter bør inntas, noe som eventuelt måtte utredes nærmere.

6.5.6 Særlig om gjeld i enkeltpersonforetak

Etter gjeldende lov må gjeld opptatt av innehavere av *enkeltpersonforetak* på vanlig måte rapporteres til gjeldsregistrene. Dette har sammenheng med at et slikt foretak ikke selvstendig kan ha noe gjeldsansvar. Foretaket kan heller ikke registreres som eier eller rettighetshaver i grunnboken. Lån og kreditt må således registreres på innehaveren og dennes fødselsnummer i slike tilfeller. I tillegg er det etter det departementet forstår vanlig at lån også koples mot foretakets organisasjonsnummer i bankenes systemer. Innehaveren av enkeltpersonforetak har videre noe større adgang til pantsettelse enn forbrukere, jf. nærmere panteloven kapittel 3. Det må dermed antas at dersom pantegjeld inkluderes i gjeldsregistrene, vil det kunne bli vesentlig mer gjeld opptatt av enkeltpersonforetak som må rapporteres, idet pantstillelse i slike tilfeller trolig er langt vanligere enn i forbrukerforhold. Det vil også kunne være pant i en rekke ulike objekter som varelager, driftstilbehør, anleggsmaskiner osv.

I høringsnotatet fra 2022 ble det bemerket om gjeld i enkeltpersonforetak (punkt 7.6):

Som nevnt vil også innehavere av enkeltpersonforetak være omfattet av gjeldsinformasjonsloven. Disse anses som næringsdrivende og har etter panteloven en utvidet adgang til pantstillelse sett i forhold til privatpersoner. Departementet antar at det kan være aktuelt for disse personene å oppta lån mot sikkerhet i driftstilbehør, varelager mv. Slik gjeld er innehaveren av foretaket personlig ansvarlig for, og den bør på samme måte som forbrukskreditt eller andre usikrede lån opptatt av innehaver av enkeltpersonforetak, inngå i gjeldsinformasjonsordningen».

Finans Norge mener det er hensiktsmessig at enkeltpersonforetak er omfattet av den foreslåtte utvidelsen, og støtter departementets vurderinger i høringsnotatet: «Vi understreker at det kan være enkelte praktiske utfordringer knyttet til rapporteringen på enkeltpersonforetak, blant annet for rapportering for kunder med pant i ethvert mellomværende. Finans Norge legger til grunn at slike utfordringer hensyntas ved rapporteringen.»

I veiledningen, jf. punkt 3.7 foran, heter det om rapportering av gjeld som er stiftet av innehaver av et enkeltpersonforetak (jf. veiledningens punkt 3): «... Departementet understreker at finansforetak må foreta de nødvendige tekniske endringer, slik at den usikrede gjelden registrert på enkeltpersonforetak også kan rapporteres. I motsatt fall åpnes det for omgåelse av

gjeldsinformasjonsordningen ved at det blir mulig å opprette enkeltpersonforetak kun for å stifte forbrukskreditt.»

Departementets bemerkninger i høringsnotatet fra 2022 er dekkende for departementets syn også i dag. Det er ikke nødvendig med en regulering i lov eller forskrift av dette.

6.5.7 Konklusjon

Departementet antar at det ikke er grunn til å innta gjeld fra plattformer for folkefinansiering i gjeldsregistrene. Det samme gjelder pantelån fra virksomheter som driver utlånsvirksomhet mot sikkerhet i løsøreobjekter. Det synes heller ikke hensiktsmessig å inkludere leasingavtaler, idet slike avtaler ikke innebærer gjeldsansvar. Gjeld opptatt av innehavere av enkeltpersonforetak bør medtas idet innehaveren har personlig ansvar for slik gjeld. Eventuelle utfordringer med å angi panteobjektet bør løses av bransjen basert på behov og kostnader. Det er etter departementets syn ikke nødvendig å lovregulere dette særskilt. Departementet ber om høringsinstansens syn på om det er behov for å ha offentligrettslig gjeld i gjeldsregistrene og i tilfelle i hvilket omfang og form slik gjeld bør utleveres.

7. Vurdering av forslaget sine konsekvenser for personvernet

7.1 Innledning, oversikt

Etablering av gjeldsregistre og den omfattende behandling av personopplysninger dette innebærer, reiser en rekke spørsmål knyttet til personvern. Det er først og fremst dette hensynet som setter begrensninger for registrering og utlevering av opplysninger om gjeldsforhold. Det er flere grunner til at personvern er et fremtredende hensyn på dette området. Gjeldsopplysninger er for det meste ikke personsensitive og medfører ikke i seg selv noen stor personvernulempe. Det er først og fremst andre forhold ved gjeldsinformasjon som medfører en personvernrisiko. For det første berører gjeldsregistrering svært mange. Dersom forslaget i notatet her blir gjennomført, vil størsteparten av befolkningen til enhver tid være registrert i gjeldsregistrene. Store datamengder samlet i et og samme register utgjør i seg selv en personvernrisiko. For det andre må også selve behandlingen sies å være omfattende, bl.a. ved at opplysningene vil bli utvekslet i et høyt antall tilfeller, i mange ulike sammenhenger og av mange aktører. Videre er det ikke mulighet til å reservere seg mot å bli registrert. At ordningen er «tvungen» og såvidt omfattende medfører at personvern hensyn blir særlig viktige. Dette gjelder både for utviklingen av regelverk og for senere behandling av opplysningene.

Det er ved flere tidligere anledninger drøftet og redegjort for de viktigste personvernmessige konsekvenser av behandling av personopplysninger i tilknytning til gjeldsinformasjon. Slike vurderinger er bl.a. gjort i Prop. 87 L (2016-2017) om lov om gjeldsinformasjon ved kredittvurdering av privatpersoner (gjeldsinformasjonsloven), jf. proposisjonen punkt 42, og særlig i høringsnotatet fra 2022 med forslag til utvidelse av gjeldsregistrene med pantegjeld, jf. notatets punkt 6. Da den nevnte proposisjonen ble utarbeidet ble vurderingene basert på reglene i personopplysningsloven med tilhørende forskrift. Da høringsnotatet ble utarbeidet var EUs personvernforordning inkorporert i norsk lov, slik at det var mulig å vurdere forslaget opp mot dette regelverket.

7.2 Vurderingene i høringsnotatet fra 2022

7.2.1 Innledning

I høringsnotatet fra 2022 ble det redegjort både for personvernkonsekvensene fra et overordnet perspektiv, jf. notatets punkt 6, samt for enkelte særlige personvernspørsmål knyttet til pantegjeld, jf. punkt 7. Disse redegjørelsene er i all hovedsak dekkende for departementets syn også i dag. Av hensyn til helhet og sammenheng i notatet her har departementet funnet det formålstjenlig å innta en oversiktsmessig redegjørelse for de viktigste personvern vurderingene i notatet fra 2022. For detaljer omkring vurderingene vises til det tidligere notatet, se henvisninger i teksten her.

7.2.2 Vurderingen opp mot grunnleggende personvernprinsipper

I høringsnotatets punkt 6.1 ble det gjort rede for de grunnleggende personvern vurderingene som etter departementets syn var nødvendige. Det ble innledningsvis pekt på at all behandling av personopplysninger i henhold til personvernforordningen må være nødvendig for å dekke samfunnsmessige behov, være proporsjonal og behandles innenfor det aktuelle formålet. Det ble også vist til at behandlingen ikke må krenke privatlivets fred slik dette er uttrykt i Grunnloven og EMK, samt at prinsippet om dataminimering må overholdes. Det ble videre pekt på at en vurdering av personvernmessige konsekvenser bør omfatte alternative løsninger til det som vurderes iverksatt. Dersom det finnes alternativer som er mindre inngripende personvernmessig og som ivaretar det aktuelle formålet bedre eller like godt, skal disse som utgangspunkt velges. Departementet viste også til at gjeldsopplysninger i utgangspunktet ikke er personsensitive, og at dette i liten grad trekker i retning av at tiltaket kan ha vesentlige konsekvenser for personvernet. Heller ikke opplysningskvaliteten eller detaljeringsgrad kunne etter departementets mening tilsi at tiltaket kunne sies å ha vesentlige personvernkonsekvenser.

7.2.3 Vurderingen opp mot sentrale prinsipper i personvernregelverket

I punkt 6.2 ble forslaget forhold til sentralt regelverk drøftet nærmere. Det ble redegjort for Personvernforordningens krav til behandlingsgrunnlag, herunder kravet til supplerende rettsgrunnlag (forordningen artikkel 6 punkt 3) og konkludert med at dette var oppfylt i forslaget til lovttekst (punkt 6.2.2). Kravet om rettsgrunnlag var etter departementets mening også oppfylt i henhold til EMK artikkel 8 og Grunnloven § 113. Personvernforordningens krav om formålsbegrensning ble også ansett oppfylt. Det ble vist til at gjeldsinformasjonsforskriften § 6 første punktum uttrykkelig slår fast at gjeldsopplysninger ikke kan brukes utenfor formålet. Når det gjelder Personvernforordningens krav til dataminimering (artikkel 5 bokstav b), ble det antatt at pantesikret gjeld vil utgjøre et nødvendig grunnlag for å kunne gjøre fullstendige og tilstrekkelig presise kredittvurderinger, og at forordningen på dette punkt ikke er til hinder for utvidelse av gjeldsinformasjonsordningen slik som foreslått i høringsnotatet her. Om øvrige krav i forordningen heter det (punkt 6.2.6):

Forordningen stiller også krav om at personopplysninger skal være korrekte og om nødvendig oppdaterte og at uriktige opplysninger uten opphold skal kunne slettes eller rettes (artikkel 4 bokstav d). Videre stilles det bl.a. krav til brukstid (bokstav e) samt sikkerhet («integritet og konfidensialitet»). Disse kravene er ivarett av gjeldende regelverk, som også vil gjelde for pantesikret gjeld som foreslås innlemmet i gjeldsinformasjonsordningen. Det vises her til gjeldsinformasjonsloven § 15, jf. gjeldsinformasjonsforskriften § 10 (sletting). Videre vises til lovens § 17 (taushetsplikt) og gjeldsinformasjonsforskriften §§ 7 (begrensninger i ansattes tilgang til gjeldsopplysninger samt internkontroll), og 8 om krav til datasikkerhet mv.

7.2.4 Personvernspørsmål knyttet til registrering av pantegjeld

I høringsnotatet fra 2022 ble personvernkonsekvensene av å registrere ulike typer pantegjeld relativt inngående drøftet, jf. notatets punkt 7. I forhold til Personvernforordningens krav om nødvendighet ble det særlig drøftet om gjeldende muligheter til å innhente opplysninger om boliggjeld fra grunnboka kunne medføre at nødvendighetskravet ikke var oppfylt. Det ble her pekt på at dersom boliggjeld registreres vil utlånsinstitusjonene både slippe å gjøre oppslag i grunnboken og å innhente restgjeldserklæring fra den aktuelle banken samtidig som gjelden kan innarbeides i scoremodeller.

Det ble også lagt vekt på at boliggjeld ikke kan sies å være blant de gjeldsformer som forbrukerne anser som viktigst å holde for seg selv. Det heter om dette i punkt 7.3.4:

Gjeldsopplysninger som for eksempel er egnet til å røpe et klientforhold eller at det er begått lovbrudd eller andre klanderverdige handlinger, vil naturlig nok kunne være meget sensitive og beskyttelsesverdige. På den annen side vil gjeld som er vanlig og som ikke er forbundet med uansvarlighet el.l., neppe kunne betraktes på denne måten. På den annen side vil gjeld som er vanlig og som ikke er forbundet med uansvarlighet el.l., neppe kunne betraktes på denne måten. Departementet antar at boliggjeld vil være i den sistnevnte kategorien. Det kan nok tenkes noen som har grunner til å ville holde boliglånet, eller nivået på boliglånet for seg selv, men det er rimelig å anta at skadepotensialet ved behandling av opplysninger om boliggjeld mest sannsynlig er mindre enn for de fleste andre typer gjeld.

Etter en samlet vurdering kom departementet til at det var forsvarlig personvernmessig å inkludere boliggjeld i gjeldsregistrene. Det heter i høringsnotatet punkt 7.3.4 om dette:

Departementet har etter en samlet vurdering kommet til at det er forsvarlig å utvide gjeldsinformasjonsystemet til også å omfatte boliglån. Det er da særlig lagt vekt på at det er tale om gjeld som er svært vanlig, at det kan ha betydning for kredittvurderingen at boliggjeld kan gjenfinnes i gjeldsinformasjonsystemene, bl.a. ved utforming av såkalte scoremodeller samt at det vil medføre en kostnadsreduksjon for finansforetakene. På bakgrunn av det som er gjennomgått foran, kan det nok reises tvil om graden av nødvendighet av et slikt tiltak, men som nevnt i avsnittet over, er boliggjeld en type forpliktelse som er lite sensitiv og hvor skadevirkningene ved misbruk eller ved utilsiktet spredning, må sies å være moderate. Risikoen ved å øke den samlede datamengden med opplysninger om boliggjeld er heller ikke uakseptabelt høy.

I punkt 7.4 drøftes kort spørsmålet om utleggspant i bolig bør registreres. Det konkluderes med at dette ikke vil være ønskelig av personvern hensyn dersom kravet som er sikret ikke er et rapporteringspliktig krav fra før.

Det ble videre drøftet om behandling av opplysninger om salgspant kunne medføre særlig personvernulemper.

Om salgspant heter det i punkt 5:

Mange av de samme hensynene som for boliggjeld gjør seg også gjeldende ved vurderingen av personvern hensyn knyttet til gjeldens karakter. Lån til kjøretøyer er svært vanlig i Norge i dag, og informasjon om dette er neppe forbundet med større personvernrisiko enn annen forbruksgjeld. Dagens skille mellom sikret og usikret forbrukskreditt synes svakt begrunnet. Likevel kan det for salgspantegjeld på samme måte som for boliggjeld, reises spørsmål om nødvendigheten av å inkludere den i gjeldsinformasjonsordningen når pantobligasjonene allerede finnes og er tilgjengelige i panteregisteret. En fordel ved å inkludere salgspantegjeld er også at det da ikke lenger vil bli nødvendig for finansforetakene å følge med på når

panteretten er foreldet, får så å starte med rapporteringen. Dette vil spare noen ressurser for de rapporterende foretakene. Departementet finner etter dette å kunne gå inn for at gjeld sikret ved salgspant skal inkluderes i gjeldsinformasjonsordningen uavhengig av panteobjekt og uavhengig av om salgspantet er registrert eller tinglyst. Gjeld opptatt til innkjøp av biler, motorsykler, båter, husholdningsartikler eller annet løsøre som er sikret ved salgspant vil altså etter forslaget bli rapporteringspliktig gjeld. Av de samme grunner som for boliggjeld, vil departementet ikke foreslå at utleggspant i kjøretøyer eller annet løsøre skal rapporteres til gjeldsinformasjonsforetak, se særlig punkt 7.3.4 foran.

7.3 Personvernkonsekvenser ved registrering av utdanningslån

Lånekassen har i dag omkring 1,2 millioner aktive kunder, jf. punkt 5.3. Dersom slik gjeld tas inn i gjeldsregistrene vil det dermed måtte overføres svært mye persondata. På bakgrunn av den store utbredelsen av lånetypen, samt låneformålet, synes det naturlig å anse utdanningslån som lite personsensitivt i seg selv, jf. samme betraktninger omkring boliggjeld i punkt 7.2. Det vil for de aller fleste som utgangspunkt neppe ha noen større skadevirkninger om opplysninger angående utdanningslån for eksempel skulle komme på avveie, selv om unntak kan tenkes. I motsatt retning trekker det forhold at et betydelig antall utdanningslån er overført Skatteetaten (Statens Innkrevingsssentral) for innkreving som følge av langvarig mislighold. Dersom det fremkommer av gjeldsinformasjonen som mottas av brukerne at utdanningslån er overført Skatteetaten, vil dette også røpe at gjelden er langvarig misligholdt. Det har videre betydning for personvernet at behovet for å ha utdanningslån i gjeldsregistrene neppe er stort, heller ikke sett i forhold til de typene pantesikret gjeld som nå foreslås omfattet. Dette har sammenheng med den lette tilgjengeligheten gjennom Lånekassens systemer, og at det kun er tale om én leverandør av slik gjeld.

Personvernulempene ved å ta inn utdanningslån knytter seg dermed først og fremst til økningen av persondata i gjeldsregistrene, risikoen for at mislighold røpes, samt at behovet for å ha slik gjeld i gjeldsregistrene synes lite, jf. neste avsnitt. Når det gjelder personvernrisikoen knyttet til den store datamengden for utdanningslån, finner departementet likevel at denne risikoen ikke adskiller seg fra risikoen ved å innta bolig- eller bilgjeld, slik som det nå foreslås. Risikoen kan endog sies å være noe mindre, ved at det for utdanningslån ikke eksisterer noe panteobjekt som skal beskrives og opplyses om. Dermed vil datamengden som skal registreres også bli noe mindre enn for pantegjeld. Departementet anser dermed denne risikoen som akseptabel, basert på de samme betraktningene som for pantegjeld. Selv om risikoen knyttet til datamengdene for utdanningslån, boliggjeld og bilgjeld hver for seg anses som akseptabel, kan en videre økning i datamengde samlet medføre en høy risiko som gir grunnlag for en nøyere vurdering, se nærmere kommentarer i pkt. 7.5.

Når det gjelder behovet for å inkludere utdanningslån, fremgår det av punkt 6.3 at dette behovet ikke anses for å være stort. Dette har bl.a. sammenheng med at det kun er tale om utdanningslån fra Lånekassen, som har opplysninger om lånene lett tilgjengelig på nettet. Det er dermed enkelt å finne frem til opplysningene og eventuelt videreformidle dem til långivere. Mange har også visning av utdanningslån direkte i nettbanken. Et visst behov kan imidlertid knyttes til at opplysninger om utdanningslån er en fordel ved automatisert kredittvurdering og utarbeidelse av såkalt kredittscore. Kredittopplysningsforetak og andre som utarbeider kredittscore har imidlertid ikke direkte tilgang til Lånekassens opplysninger om utdanningslån. Ved at slike lån heller ikke inngår i gjeldsregistre, vil de ikke bli tatt hensyn til i denne sammenhengen. Dermed kan den enkeltes kredittverne fremstå som bedre enn den i virkeligheten er. Kredittscore er et

sentralt element i vurderingen av kredittvevne, og det vil klart øke presisjonen i beregningene dersom utdanningslån blir tatt inn i gjeldsregistrene.

Det vil i denne sammenhengen være av interesse å se på ordningen i Sverige. Utdanningslån omfattes av ordningen i dag, men foreslås ikke omfattet av det nye registret. Dette er imidlertid ikke begrunnet med at utdanningslån ikke er tilstrekkelig viktige for kredittvurderingen, el.l., men at utdanningslån allerede er tilgjengelig for kredittopplysningsforetakene. Ved at det nå er foreslått at slike foretak kan føre de nye gjeldsregistrene, vil disse dermed allerede ha tilgang til opplysninger om utdanningslån. Det konkluderes på dette grunnlag at det ikke vil ha noen negative konsekvenser for mulighetene til å gjøre kredittvurderinger at utdanningslån ikke vil bli omfattet av det nye registeret, jf. SOU 2023:38.

Som nevnt innledningsvis overføres misligholdte utdanningslån etter en tid til Skatteetaten ved Statens Innkrevingsentral for innkreving. Lånkassen er da ikke lenger kreditor for lånet. At lånet er overført til Skatteetaten vil kunne røpe mislighold, noe som det ikke er meningen skal fremgå av gjeldsinformasjon. Dette vil normalt forhindre av kreditors navn ikke skal oppgis til banker og andre virksomheter som driver utlån, men kun til den registrerte selv, samt til bruk ved forskning, analyse og statistikkarbeid, jf. gjeldsinformasjonsforskriften § 2 femte ledd. Det ligger likevel en viss risiko for utilsiktet spredning i dette, særlig i betraktning av at det er etablert en samtykkeordning hvoretter den registrerte kan gi finansinstitusjoner mv. tilgang til gjeldsopplysninger gjennom egen innsynsrett, jf. punkt 8. Som foran nevnt gis det ved innsyn opplysning om hvem som er kreditttyter. Etter departementets syn vil derfor en forutsetning for å innta utdanningslån i gjeldsinformasjonsordningen være at det kan sikres trygge rutiner som hindrer at opplysninger om at lånet ligger i Skatteetaten for innkreving, bare opplyses til den registrerte selv.

Departementet nevner også at detaljeringsgraden i rapporteringen vil ha betydning for personvernkonsekvensene av å ha utdanningslån i gjeldsregistrene. Som nevnt i punkt 6.3 vil det ikke være nødvendig med sanntidsoppdatering. Øvrige spørsmål om detaljeringsgrad bør avklares ut fra finansbransjen og forbrukernes behov. Ved denne vurderingen vil det være naturlig at også personvern hensyn blir trukket inn. Departementet finner etter dette at personvern hensyn ikke er til hinder for at opplysninger om utdanningslån tas inn i gjeldsregistrene dersom det kan sikres at det i informasjonen ikke fremkommer om lånet er overført Statens Innkrevingsentral for innkreving, men ber om høringsinstansenes syn på dette.

7.4 Personvernkonsekvenser ved registrering av inkassogjeld

Inkassogjeld er enhver gjeld som en kreditor har oversendt til et inkassoforetak for inndrivelse, jf. punkt 6.4 foran, hvor det også konstateres at det isolert sett vil være et stort behov for å ha inkassogjeld i gjeldsregistrene. Det er imidlertid store betenkeligheter av personvernmessig karakter ved dette, ved at disse opplysningene kan være personsensitive. Inkassogjeld kan for eksempel dreie seg om erstatningskrav etter straffbare handlinger, klientforhold, underholdsbidrag til barn eller tidligere ektefelle, gebyrer for ulike lovovertridelser osv. Det kan videre reises spørsmål om hvor nødvendig registrering i gjeldsregistrene vil være for kredittvurderingen, idet inkassosaker ofte fremkommer i kredittopplysninger, hvor tilgangen til informasjon er videre enn for gjeldsopplysninger, jf. kredittopplysningsloven § 14 første ledd sammenholdt med gjeldsinformasjonsloven § 12. Når det gjelder forbrukerne er det imidlertid liten tvil om at det er et betydelig behov til stede, jf. punkt 6.3.3 foran.

Ved at krav som oversendes til inkassoforetaket ikke overdras til foretaket, vil kreditor fortsatt være eier av kravet. Utgangspunktet etter gjeldende regler vil derfor være at plikten til å rapportere ville falle på den enkelte kreditor, som i prinsippet kan være hvem som helst, både private foretak, fysiske personer og offentlige institusjoner mv. En forutsetning for å la loven omfatte inkassogjeld vil dermed være at rapporteringsplikten måtte pålegges inkassoforetaket, siden det naturlig nok ville være verken mulig eller hensiktsmessig å pålegge en så vid krets av kreditorer en slik plikt. Det vil likevel ikke være mulig å få et komplett register over all gjeld som går til inkasso, da en del bedrifter og privatpersoner velger å kreve inn kravet på egen hånd gjennom egeninkasso, jf. pkt. 6.4.1.

Dersom inkassogjeld som er oversendt et inkassoforetak til inndrivelse inkluderes, vil bare navnet på kreditor kunne røpe en rekke forhold av sensitiv karakter, bl.a. klientforhold og kriminelle handlinger, noe som ikke vil være forsvarlig av personvern hensyn. Som nevnt i omtalen av utdanningslån, jf. forrige punkt, vil imidlertid ikke kreditors navn bli oppgitt til andre enn den registrerte selv samt forskere mv., men det finnes likevel en risiko for at dette kan bli røpet, noe som kan avsløre mye mer enn at den registrerte har et utstående gjeldsforhold, se drøftelsen av dette i punkt 7.2 foran. Se også punkt 8 om samtykkebasert innsyn, hvor den registrerte oppfordres til å gi opplysninger som inneholder kreditors navn videre til låneagenter og andre. Videre vil det forhold at kravet er oversendt inkasso, på ulike måter kunne røpe at det er misligholdt.

Et annet forhold som taler mot å inkludere inkassogjeld som egen kategori, er at typen gjeld da ikke får noen som helst betydning for hva som tas inn i registrene, noe som ville være et brudd med et grunnprinsipp i gjeldsinformasjonsloven - at det er gjeldstypens karakter som avgjør om den skal omfattes. Dette prinsippet viser seg også når det gjelder pantesikrede krav, jf. punkt 7.2, hvor det fremgår at det ikke er tilstrekkelig til å omfattes at kravet er pantesikret, det må i tillegg være rapporteringspliktig.

Videre må en eventuell inkludering av inkassogjeld ses i sammenheng med hvilke opplysninger som er registrert hos kredittopplysningsforetakene. Dersom et krav er registrert hos et slikt foretak, vil det for kredittvurderingsformål neppe være nødvendig å registrere kravet i gjeldsregistrene. De som har tilgang til gjeldsregistre, vil også normalt ha tilgang til kredittopplysninger. Inkassokrav vil normalt bli rapportert til kredittopplysningsforetak én måned etter at det er tatt rettslige skritt ved begjæring om tvangsfullbyrdelse eller stevning til forlikråd/tingrett. En stor del av kravene som ligger i et inkassoforetak vil dermed også være registrert hos kredittopplysningsforetakene. Av denne grunn kan inkludering av inkassogjeld i gjeldsregistrene komme i konflikt med Personvernforordningens krav dataminimering. En mulig innvendig mot dette kan være at det vil ta noe tid før en inkassosak blir registrert hos kredittopplysningsforetakene, slik at nyere inkassosaker dermed ikke vil fanges opp. Det må imidlertid antas at heller ikke registrering av en inkassosak i gjeldsregistrene ville kunne skjedd tidligere enn det som er regelen for registrering hos kredittopplysningsforetakene. Regelen om at en inkassosak ikke kan brukes i kredittopplysning før en måned etter at rettslige skritt er tatt, er bl.a. begrunnet med at det bør ha skjedd en viss avklaring av kravet før det ender med en betalingsanmerkning. Det ville ikke vært rimelig å se bort fra dette hensynet ved registrering i gjeldsregistre. Endelig vil det kunne oppstå uklarheter om rapportering av inkassogjeld dersom skyldneren har reist innvendinger mot kravet.

7.5 Annen gjeld

Departementet har ikke funnet grunn til å vurdere å la annen gjeld enn den som er drøftet ovenfor inngå i gjeldsregistrene. Departementet vil legge til at opplysninger om usikret gjeld for ca. 3.3 millioner nordmenn allerede er registrert i gjeldsregistrene. Persondata vil øke ved registrering av pantegjeld og ved eventuell registrering av utdanningslån og startlån. Dersom inkassogjeld inkluderes, vil økningen av datamengden om enkeltpersoner øke betydelig. Økonomiske data er svært attraktive, særlig i kommersiell virksomhet, men kan også tenkes å bli utnyttet i kriminell virksomhet dersom slike data skulle komme på avveie. Det er dermed den totale datamengden som kan utgjøre en særlig risiko for personvernet til den enkelte. Departementet mener et slikt risikobilde må vurderes nøye ved en videre diskusjon om inkludering av annen gjeld.

7.6 Konklusjon

Departementet konkluderer etter dette med at personvern hensyn ikke er til hinder for at ulike former for pantegjeld inntas i gjeldsregistrene. Dette gjelder både krav sikret i fast eiendom mv. og krav sikret med salgspant i kjøretøyer. Krav sikret ved utleggspant skal bare rapporteres dersom de er rapporteringspliktige fra før. Dette medfører for eksempel at en ubetalt strømregning som har ført til utleggspant i bolig eller bil, ikke vil bli rapporteringspliktig på grunn av pantstiftelsen. Dette er i samsvar med departementets vurderinger og konklusjon i høringsnotatet fra 2022. Departementet åpner for at personvern hensyn ikke er til hinder for at opplysninger om utdanningslån tas inn i gjeldsregistrene dersom det kan sikres at det i informasjonen som utleveres ikke fremkommer at lånet eventuelt er overført til Statens Innkrevingsentral for innkreving, og ber om høringsinstansenes syn på dette.

Departementet er i tvil om personvernkonsekvensene ved rapportering av startlån. På samme måte som for utdanningslån blir disse overlatt til Statens Innkrevingsentral for innkreving dersom de misligholdes. Dette er en opplysning som ikke bør spres gjennom registrering i gjeldsregistre. Det er også slik at startlån innvilges etter visse kriterier, slik at en registrering vil kunne røpe negative forhold omkring den registrertes kredittverdne og økonomiske status for øvrig. Det må også vurderes nærmere hvor krevende en rapportering vil bli for kommunene og om rapporteringen evt. kan utkontrakteres. Trolig vil dette være en nødvendig løsning for de kommunene som har valgt å overlate administrasjonen av startlån til eksternt foretak. Departementet ber om høringsinstansenes syn på disse spørsmålene.

Inkassokrav som ikke gjelder rapporteringspliktige fordringer, bør av hensyn til personvernet ikke rapporteres jf. punkt 7.4 i notatet her.

8. Utlevering av gjeldsopplysninger ved samtykkebasert innsyn

8.1 Innledning

Departementet er kjent med at gjeldsinformasjonsforetak har etablert en praksis hvoretter gjeldsopplysninger tilgjengeliggjøres overfor låneformidlere og andre på grunnlag av såkalt "samtykkebasert innsyn". Ordningen går i korthet ut på at en potensiell lånekunde gir samtykke til at låneformidlere mv. kan få utlevert gjeldsopplysninger om vedkommende direkte fra gjeldsinformasjonsforetakene for å vurdere om kunden er en kandidat for å få innvilget lån. På denne måten utvides i praksis kretsen som har tilgang til gjeldsopplysninger utover begrensningene i gjeldsinformasjonsloven § 12 i betydelig utstrekning. Departementet anser ordningen med samtykkebasert innsyn som problematisk på flere måter i forhold til gjeldende rett, og finner grunn til å vurdere om praksisen bør stanses eller begrenses, særlig i lys av den utvidelse av gjeldsregistrenes innhold som nå foreslås. Det er grunn til å tro at praksisen kan bli mer utbredt dersom registrenes innhold blir utvidet slik det nå foreslås. Departementet har særlig vurdert praksisen opp mot gjeldsinformasjonsforskriftens forbud mot bruk av gjeldsopplysninger i forbindelse med markedsføring. Det er også gjort en vurdering av om praksisen kan være i strid med forbudet mot at gjeldsinformasjonsforetakene kan drive «annen virksomhet», jf. gjeldsinformasjonsforskriften § 9.

8.2 Nærmere om praksis ved samtykkebasert innsyn

Som nevnt innledningsvis er det særlig låneagenter (låneformidlere) som benytter seg av samtykkebasert innsyn. Disse samler inn opplysninger om potensielle kunder og viderebringer disse til et tidvis stort antall kredittyttere med forespørsel om lånetilbud. Bl.a. som følge av at låneagentene ikke er finansforetak har de etter gjeldende rett ikke tilgang til gjeldsregistrenes opplysninger. Praksisen synes likevel utbredt. Det fremgår av nettsidene til et av foretakene at det har inngått avtale med en rekke "partnere" som på denne måten gis tilgang til gjeldsopplysninger på vegne av den registrerte. Foretaket har på sine nettsider publisert en liste over 18 slike partnere.

Ved at innhenting av opplysninger skjer gjennom *innsyn*, vil også långiverne bli identifisert. Denne opplysningen er bare ment for den registrerte, jf. gjeldsinformasjonsforskriften § 2, femte ledd. Samtykkebasert innsyn er etter forespørsel fra et gjeldsinformasjonsforetak vurdert som lovlig av Finanstilsynet, forutsatt at kravene til gyldig samtykke er oppfylt, jf. tilsynets uttalelse 16.8. 2023 (ref. 23/5624), hvor det bl.a. uttales at: "så fremt samtykket oppfylder kravene etter personopplysningsloven, vil (dermed) praksisen ikke være i strid med gjeldsinformasjonsloven § 12 og gjeldsinformasjonsforskriften § 6. Brevet kan leses her:

<https://www.finanstilsynet.no/4a579a/contentassets/9c1b54fc301244fcb0b88e36855def3f/henvendelse-ang-forstaelse-av-gjeldsinfoloven--12.pdf>.

I forarbeidene til den finske loven er det understreket at retten til innsyn ikke skal brukes til å gi kredittyttere tilgang til gjeldsopplysninger ("e-tjänsten" tilsvarer innsynsretten):

"Syftet med e-tjänsten är att betjäna endast registrerade fysiska personer. Kreditgivarna ska inte ha rätt att kräva att en fysisk person ska lämna sådana registeruppgifter om den som ansöker om kredit som fås ur e-tjänsten, utan kreditgivaren ska inhämta uppgifterna ur det positiva kreditupplysningsregistret på basis av sina egna rättigheter att få uppgifter" (side 84).

De finske forarbeidene kan leses her:

<https://finlex.fi/sv/esitykset/he/2022/20220022.pdf>.

8.3 Høringsinstansenes uttalelser til høringsnotatet fra 2022

Departementet reiste ikke spørsmål om samtykkebasert innsyn i høringsnotatet fra 2022 om inkludering av pantegjeld i gjeldsregistrene. Det kom likevel inn enkelte kommentarer knyttet til problemstillingen.

Datatilsynet skriver: "Datatilsynet er, som departementet er kjent med, bekymret for at opplysninger i gjeldsregistrene skal benyttes til andre formål enn det de opprinnelig er samlet inn for (formålsutglidning). Borgernes gjeldsopplysninger er attraktive opplysninger både for offentlige og kommersielle aktører, og en utvidelse av ordningen til også å omfatte pantesikret gjeld vil trolig øke verdien ytterligere. Dette kan igjen føre til økt press både fra offentlige og private aktører på å få tilgang på opplysningene for egne formål. Som departementet er kjent med, er det allerede utviklet samtykkeløsninger for å gi kommersielle aktører tilgang på gjeldsinformasjon for egne formål. Dette er etter vårt syn en bekymringsfull utvikling."

Finansieringsselskapenes forening skriver bl.a. at det er "vanskelig å se at agents nåværende tilgang til og bruk av gjeldsinformasjon via en samtykkebasert innsynstjeneste samsvarer med lovens formål om å legge til rette for sikker, ordnet og effektiv registrering og utlevering av gjeldsopplysninger." Videre heter det i uttalelsen: "På bakgrunn av det ovenstående ber vi departementet se nærmere på om dagens utlevering av gjeldsinformasjon er i tråd med regelverket for slik utlevering; herunder om en samtykkebasert innsynstjeneste er forenlig med personvern- og konkurransereguleringen." Foreningen stiller også spørsmål ved om praksisen kan være i strid med forbudet mot å bruke gjeldsopplysninger i markedsføring, jf. gjeldsinformasjonsforskriften § 6.

8.4 Departementets vurdering

Departementet tar utgangspunkt i at den registrerte kan gi enhver fullmakt til å hente ut opplysninger om seg selv i gjeldsregistrene. Fullmektigen vil da få rett til å hente ut de samme opplysninger som den registrerte selv kunne ha gjort. Den registrerte står naturligvis også fritt til å dele opplysninger med hvem som helst. Det er imidlertid bare aktører som har inngått samarbeidsavtale med gjeldsinformasjonsforetakene som kan hente ut opplysninger elektronisk. Dermed har for eksempel gjeldsrådgivere, verger, inkassoforetak, advokater mv. ikke denne muligheten. Spørsmålet blir dermed om det er grunnlag for å fravike dette utgangspunktet med grunnlag i reglene om gjeldsinformasjon når gjeldsinformasjonsforetak åpner for at kommersielle aktører systematisk kan innhente gjeldsopplysninger med formål å gi tilbud om lån til den registrerte.

Departementet anser praksisen som problematisk i forhold til gjeldende regelverk i flere sammenhenger. Det overordnede formålet med utlevering av gjeldsopplysninger er å bedre grunnlaget for kredittvurdering i forbindelse med lånesøknader. Virksomheten er ment begrenset til dette formålet, jf. beskrivelsen av virksomheten i lovens § 9 første ledd. I andre ledd er det fastsatt at gjeldsinformasjonsforetak bare kan drive annen virksomhet som har direkte sammenheng med gjeldsinformasjonsvirksomheten, og som ikke er egnet til å svekke tilliten til foretakets integritet og uavhengighet. Det kan etter departementets syn stilles spørsmål ved om samarbeid med låneformidlere, herunder direkte utlevering av gjeldsopplysninger kan sies å ha direkte sammenheng med gjeldsinformasjonsvirksomheten. Samarbeidet med låneformidlere kan også være problematisk sett opp mot kravet om integritet og uavhengighet. I Prop. 87 L (2016-2017) heter det om dette (side 62): «Særlig uheldig vil det for eksempel være dersom foretaket skulle drive en virksomhet i konkurranse med sine samarbeidspartnere og kunder, eller virksomhet som subsidierer eller selv blir subsidiert av

kjernevirksomheten». Etter departementets syn vil utlevering (salg) av gjeldsopplysninger til låneagenter og andre kunne være å «subsidiere kjernevirksomheten». Departementet anser også av slike årsaker praksisen som uheldig.

Samtykkebasert innsyn kan også anses som problematisk opp mot forbudet mot bruk av gjeldsopplysninger i forbindelse med markedsføring, jf. § 6 i gjeldsinformasjonsforskriften som lyder slik: "Gjeldsopplysninger skal kun benyttes til de formål som er bestemt i gjeldsinformasjonsloven § 12. Opplysningene kan ikke brukes til markedsføring eller lignende". Spørsmålet blir da om innhenting av gjeldsopplysninger fra låneagenter eller andre med formål å tilby lån medfører at opplysningene kan anses å "brukes til markedsføring eller liknende".

Det er på det rene at låneagentenes virksomhet er å markedsføre lån. Disse yter ikke selv lån, men forsøker å finne frem til egnede kandidater som antas å ha mulighet til å få lån hos samarbeidende kredittinstitusjoner. Utvelgelsen av kandidater skjer ved å samle inn ulike opplysninger om kunden, herunder gjeldsopplysninger som gir et bilde av vedkommendes lånemuligheter. Virksomheten har dermed mye til felles med kredittvurdering. Departementet antar at gjeldsopplysningene er en betydelig faktor i denne vurderingen. Dersom den potensielle kunden har for mye lån fra før, vil låneagenten kunne unngå videre arbeid med søknaden. Dersom gjeldsregistrene utvides, vil gjeldsopplysningenes betydning øke vesentlig. Lån med pant i bolig kan da bl.a. markedsføres som "skreddersydde" refinansieringstilbud til boligeiere som har ledig låneprioritet i boligen. Det er også vanskelig å vite hvordan samtykkebaserte innsynsløsninger vil utvikle seg hvis økt informasjonstilgang gjør tjenesten svært attraktiv for flere aktører, og om dette vil få negative konsekvenser for forbrukeres tilgang til enkelte varer og tjenester.

På denne bakgrunn kan departementet vanskelig se annet enn at praksisen medfører at gjeldsopplysninger "brukes til markedsføring eller liknende" og dermed er i strid med forskriften § 6 andre punktum. Det synes på det rene at hensikten med å innhente gjeldsopplysninger er å øke treffsikkerheten i markedsføringen av lån. Dette vil i så fall kunne hevdes å være i strid med gjeldsinformasjonslovens overordnede formål, som er å motvirke gjeldsproblemer. Departementet går etter dette inn for å presisere forbudet mot bruk av gjeldsopplysninger i gjeldsinformasjonsforskriften § 6, jf. punkt 16.3 i notatet her.

9. Differensiering av tilgangen til gjeldsopplysninger

Med unntak for opplysninger om identiteten til den registrertes kreditorer, har gjeldsinformasjonsloven i dag ingen regler om differensiering av tilgangen til gjeldsregistrenes informasjon. Opplysning om kreditorenes identitet er reservert for den registrerte og enkelte offentlige myndigheter, jf. gjeldsinformasjonsforskriften § 2 femte ledd. En utvidelse med flere former for gjeld, særlig med slike som bør ha et forsterket personvern, aktualiserer spørsmålet om det bør innføres en slik differensiering. Dette gjelder særlig dersom opplysningene antas å ha stor betydning for en gruppe, for eksempel for forbrukerne, mens de har mindre interesse for kredittyterne. Det kan også være aktuelt å differensiere mellom hvilke opplysninger som skal gis om den enkelte typen gjeld. Etter den finske ordningen, som er tiltenkt et bredt anvendelsesområde, er slik differensiering innført i stor utstrekning, og det registreres langt flere opplysninger enn det som utleveres til kredittytere. En slik differensiering kan redusere personvernulempene og gjøre en utvidelse mindre betenkelig. Departementet antar at en slik løsning også kan være aktuell i Norge, men dette forutsetter at det kan sikres at opplysninger blir skjermet på en trygg måte. En slik løsning kunne for eksempel tenkes for inkassogjeld, som ikke har like stor interesse for alle som har tilgang til gjeldsopplysninger. Det kan også være

aktuelt å lage "sekkeposter" for enkelte typer sensitiv gjeld, slik at bare det samlede gjeldsbeløpet fremkommer for enkelte brukere av gjeldsregistrene.

Departementet ber om høringsinstansenes syn på dette spørsmålet.

10. Om forholdet mellom gjeldsinformasjonsforetak og kredittopplysningsforetak

Departementet antar at det kan være behov for å registrere opplysninger om inkassogjeld i gjeldsregistrene av hensyn til forbrukerne, jf. punkt 5.3 foran, men at dette ikke er forsvarlig av hensyn til personvernet, jf. punkt 7.4. Dersom inkassogjeld skal registreres i gjeldsinformasjonsforetak oppstår det også spørsmål om hvor nødvendig dette er idet mange av de samme opplysningene også registreres i kredittopplysningsforetakene, hvor de fleste kredittyttere har tilgang ved en forespørsel til kredittopplysningsforetaket. I tillegg kan alle som har saklig grunn få utlevert opplysninger fra kredittopplysningsforetak. Dersom det skulle bli aktuelt å inkludere inkassoopplysninger i ordningen vil det måtte gjøres en vurdering av hvilke opplysninger som også kan hentes fra kredittopplysningsforetak. Det bør unngås at de samme opplysningene registreres begge steder.

11. Noen særlige spørsmål om gjeldsopplysninger fra offentlige låneinstitusjoner

Forslaget innebærer rapporteringsplikt til gjeldsregistre for flere offentlige utlånsvirksomheter. I høringsnotatet fra 2020 ble det opplyst at en eventuell rapporteringsplikt for offentlige virksomheter måtte fastsettes i lov. Siden det tidligere forslaget gjaldt en forskriftsendring, var dette ikke aktuelt. Det heter i det tidligere notatet om dette (punkt 7.3.4):

Gjeldsinformasjonsloven pålegger ikke offentlige låneinstitusjoner som Husbanken eller Statens Pensjonskasse rapporteringsplikt til gjeldsinformasjonsforetak, uansett hvilken type gjeld det er tale om. Dersom boliggjeld inkluderes i ordningen, vil det være naturlig at det vurderes å gi også disse institusjonene rapporteringsplikt til gjeldsinformasjonsforetak. Dette må i så fall skje ved en lovendring. Departementet vil komme tilbake til dette i et senere høringsnotat.

Offentlige låneinstitusjoner er ikke omfattet i dag. Dette gjelder bla. institusjoner som Husbanken, Statens Pensjonskasse og Lånekassen. Departementet har vurdert om det er nødvendig med en særskilt lovfesting av rapporteringsplikten for disse virksomhetene, men har kommet til at det etter forslaget til lovendringer vil fremgå tilstrekkelig tydelig av lovens system at disse er omfattet. Det vises her til at offentlige låneinstitusjoner er inkludert i forslaget til definisjon av «låneinstitusjon» i § 2 bokstav d og at det er virksomheter som går under denne betegnelsen som skal rapportere til gjeldsinformasjonsforetakene, jf. forslaget til endring av lovens § 10.

Departementet vil videre bemerke at rapporteringsplikten ikke vil gjelde lån fra andre offentlige virksomheter som for eksempel sosiale lån fra Nav eller sosialtjenesten i kommunene. Disse etatene er ikke låneinstitusjoner. Departementet ser heller ikke grunn til å inkludere slike lån i ordningen av personvern hensyn, bl.a. kan eksistensen av slike lån røpe et klientforhold, noe som ikke er ønskelig av personvern hensyn.

12. Egnethetsprøving og meldeplikt til Finanstilsynet for gjeldsinformasjonsforetak

Vilkårene for å få tillatelse som gjeldsinformasjonsforetak står i gjeldsinformasjonsloven § 3 og forutsetter blant annet at foretakets eiere er egnet til å sikre en god, effektiv og forsvarlig forvaltning av foretaket. Ved vurderingen av om foretakets eiere er egnet, skal det særlig legges vekt på eiernes alminnelige omdømme, faglige kompetanse, tidligere handlemåte, tilgjengelige økonomiske ressurser, hensynet til forsvarlig virksomhet, samt muligheten til å utøve et effektivt hensyn, jf. bestemmelsens tredje ledd.

Etter lovens § 6 andre ledd stilles det egnethetskrav til styremedlemmer, daglig leder og andre personer som inngår i den faktiske ledelsen i foretaket. Disse kravene gjelder både når det gis tillatelse til etablering, som gjeldsinformasjonsforetak, og ved senere endringer i ledelsen. Det er departementet som gir tillatelse til etablering av gjeldsinformasjonsforetak, og som dermed foretar egnethetsvurderingen i denne sammenheng. Foretakene skal gi Finanstilsynet melding om endringer i ledelsen, jf. § 6 fjerde ledd. Finanstilsynet kan pålegge foretaket å ikke iverksette endringen dersom egnethetskravene ikke anses oppfylte.

Det er ikke fastsatt noen tilsvarende krav til meldeplikt og egnethetsprøving ved skifte av eiere. Dette kan undergrave formålet med egnethetskrav for eiere av gjeldsinformasjonsforetak. Det foreslås derfor at det innføres en melde- og opplysningsplikt også ved skifte av eiere i foretakene, slik det er på Finanstilsynets øvrige tilsynsområder.

Endringen foreslås innført i nytt femte og sjette ledd i lovens § 6, jf. punkt 16 her. Utkastet til lovtekst bygger på tilsvarende bestemmelser blant annet i eiendomsmeglingsloven § 2-8, finansforetaksloven § 6-1 og verdipapirhandelloven § 11-10.

13. Overføring av tilsynsansvar til Datatilsynet

Gjeldsinformasjonsforetakene står i dag under tilsyn av Finanstilsynet. Stortinget vedtok i 2024 ny finanstilsynslov. Loven har ennå ikke trådt kraft (februar 2025). Finanstilsynslovutvalget⁵ foreslo i sin utredning at tilsynet med gjeldsinformasjonsforetak i sin helhet skulle legges til Datatilsynet. Finanstilsynslovutvalget gav uttrykk for at tilsynet med gjeldsinformasjonsforetak ligger på siden av Finanstilsynets forvaltningsområde og at det er mest hensiktsmessig at tilsynet med behandling av personopplysninger er samlet hos ett forvaltningsorgan (NOU 2023:6 punkt 13.1.3.7). Forslaget fikk støtte fra flere høringsinstanser, bl.a. fra Finanstilsynet og Datatilsynet. Utvalget foreslo ikke endringer i gjeldsinformasjonsloven. Finansdepartementet uttalte i proposisjonen⁶ at loven «hører under Barne- og familiedepartementet, og det vil være naturlig at eventuelle endringer følges opp i samråd med dette departementet på vanlig måte».

Dersom tilsynsansvaret skal overføres, må det gjøres endringer i gjeldsinformasjonsloven § 5 («Endring og tilbakekall av tillatelse»), § 6 («Styre og ledelse»), § 9 («Virksomhetsbegrensning») og § 16 («Tilsyn, forholdet til tilsynsmyndigheten»), slik at «Finanstilsynet» her endres til «Datatilsynet».

⁵ NOU 2023:6.

⁶ jf. Prop. 75 L (2023–2024) side 21.

Finanstilsynet antar at tilsynsansvaret kan overføres til Datatilsynet. I et innspill innhentet av Barne- og familiedepartementet uttrykker Finanstilsynet bl.a.:

«Endringer i gjeldsinformasjonsforskriften

(...) Forskrift 21. mai 2003 nr. 630 om bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT-forskriften) gjelder tilsvarende for gjeldsinformasjonsforetak og kredittopplysningsforetak, jf. gjeldsinformasjonsforskriften § 8 siste punktum. IKT-forskriften er gitt med hjemmel blant annet i finanstilsynsloven og inneholder enkelte bestemmelser som har nær sammenheng med tilsynsansvaret for de foretakene som er omfattet av den. Foretakene skal rapportere til Finanstilsynet om operasjonelle hendelser eller sikkerhetshendelser, jf. IKT-forskriften § 9 tredje ledd, og ved utkontraktering av IKT-virksomhet skal utkontrakteringsavtalen sikre at Finanstilsynet gis tilgang til opplysninger fra og tilsyn hos IKT-leverandøren der Finanstilsynet finner det nødvendig, jf. § 12 andre ledd. Finanstilsynet kan dessuten gi dispensasjon fra forskriften eller deler av denne, jf. § 14. Det er ikke naturlig at Finanstilsynet skal ivareta disse oppgavene overfor foretak som det ikke har tilsynsansvaret for, og gjeldsinformasjonsforskriften § 8 siste punktum bør derfor endres. [...].

Endringer i finanstilsynsloven

Finanstilsynets tilsynsansvar med gjeldsinformasjonsforetak følger av gjeldsinformasjonsloven § 16 første ledd, jf. ny finanstilsynslov § 1-2 første ledd bokstav u, som sier at Finanstilsynet fører tilsyn med «andre foretak» når det er fastsatt i eller i medhold av lov. Det er dermed ikke nødvendig å gjøre endringer i finanstilsynsloven for å overføre tilsynsansvaret fra Finanstilsynet til Datatilsynet.

Med ny finanstilsynslov skal klage over vedtak truffet av Finanstilsynet, behandles av Finanstilsynsklagenemnda, jf. ny finanstilsynslov § 5-1 første ledd. Bestemmelsen gjør unntak fra hovedregelen for klager over vedtak etter gjeldsinformasjonsloven, jf. første ledd andre punktum i.f. Slike klager skal fremdeles behandles av Barne- og familiedepartementet. Hvis tilsynsansvaret for gjeldsinformasjonsforetakene overføres til Datatilsynet før ny finanstilsynslov trer i kraft, vil unntaket i bestemmelsen være overflødig. Hvis tilsynsansvaret derimot overføres etter at ny finanstilsynslov trer i kraft, vil unntaket i bestemmelsen ha betydning hvis det på overføringstidspunktet er fattet vedtak etter gjeldsinformasjonsloven som er under klagebehandling, eller hvor klagefristen løper.

Endringer i risikostyringsforskriften

Forskrift 22. september 2008 nr. 1080 om risikostyring og internkontroll er gitt med hjemmel i finanstilsynsloven, og gjelder også for gjeldsinformasjonsforetak, jf. forskriften § 1 nr. 10. Forskriften gjelder utelukkende for foretak som Finanstilsynet fører tilsyn med, og det er derfor ikke naturlig at gjeldsinformasjonsforetakene fortsatt skal være direkte omfattet av den.

Etter gjeldsinformasjonsloven § 8 skal styret fastsette retningslinjer for internkontroll og kontrollere at internkontrollen etableres, gjennomføres og dokumenteres på en forsvarlig måte i samsvar med styrets retningslinjer og pålegg. Departementet kan gi nærmere regler om internkontroll i forskrift.

Departementet ser at det kan stilles spørsmål ved om det er naturlig at Finanstilsynet har tilsynsansvar for gjeldsinformasjonsforetakene. Samtidig er departementet i tvil om hvor hensiktsmessig det er å legge dette ansvaret til Datatilsynet. Allerede i dag har Datatilsynet ansvaret for å føre tilsyn med behandling av personopplysninger i foretakene. En overføring av tilsynsoppgavene som i dag ligger i Finanstilsynet vil medføre enkelte tilleggsoppgaver som for eksempel egnethetskontroll av ledere og andre typer oppgaver som ikke naturlig ligger til Datatilsynet. Videre vil en overføring til Datatilsynet innebære at utgiftene ved tilsynet må dekkes over statsbudsjettet og ikke gjennom en tilsynsavgift som i dag.

Departementet er etter dette i tvil om hvorvidt tilsynet med gjeldsinformasjonsforetakene bør overføres til Datatilsynet. Vi ber om høringsinstansens synspunkter på hvor tilsynsansvaret overfor gjeldsinformasjonsforetakene bør ligge.

Departementet ber videre om høringsinstansens syn på om gjeldsinformasjonsforetakene fremdeles bør underlegges en lignende regulering som IKT-forskriften og risikostyringsforskriften, og hvordan dette kan gjøres, dersom tilsynsansvaret skal overføres til Datatilsynet.

14. Utlevering av gjeldsopplysninger til arvinger

14.1 Innledning

Arvinger som ønsker å gjennomføre et privat skifte, må overta ansvaret for gjeldsforpliktelsene avdøde hadde. For å gjøre det enklere å skaffe oversikt over gjeld og andre økonomiske forhold, kan arvingene be tingretten om en såkalt formuesfullmakt. Denne gir rett til å innhente opplysninger om avdødes «formues- og gjeldsforhold». En slik fullmakt åpner for at økonomiske opplysninger mv. som i utgangspunktet er taushetsbelagte, kan utleveres fra banker, finansieringsselskaper, Skatteetaten og andre. En formuesfullmakt er vanligvis ikke spesifisert til å gjelde særskilte virksomheter eller opplysninger, og det er etter det departementet forstår, noe ulik praksis hos de enkelte virksomhetene når det gjelder hvilke opplysninger som utleveres på grunnlag av fullmakten.

Siden arvingene må overta avdødes gjeld, vil det være viktig for dem å få best mulig oversikt over vedkommendes gjeldsforhold. Opplysningene fra Skatteetaten kan imidlertid være over et år gamle og er heller ikke nødvendigvis dekkende. Avdøde kan dessuten ha hatt kundeforhold i flere banker og finansieringsselskaper mv. Dette gjør at de nevnte opplysninger ikke nødvendigvis gir et fullstendig bilde av gjeldssituasjonen. Det er derfor av stor betydning at arvingene også har tilgang til informasjon fra gjeldsregistrene, som inneholder oppdaterte opplysninger om usikret gjeld i form av forbrukslån, kredittkort og kjøpekreditter. Dette er informasjon som det kan være vanskelig å finne andre steder.

Departementet antar at en formuesfullmakt i utgangspunktet vil gi arvingene mulighet til å få utlevert opplysninger fra gjeldsregistrene, men erfarer at det er en del usikkerhet omkring fullmaktens rekkevidde i slike tilfeller. Det er også noe ulik praksis på dette området mellom gjeldsinformasjonsforetakene.

For å unngå usikkerhet om hvorvidt og i hvilken utstrekning opplysninger om avdøde personer i gjeldsregistrene kan utleveres til arvinger, antar departementet at det kan være klagjørende dersom det etableres et eget rettsgrunnlag for slik utlevering i gjeldsinformasjonsloven, jf. nærmere punkt 10.3.

14.2 Nærmere om gjeldende rett

Skifte av dødsbo kan gjennomføres som et privat skifte av arvingene selv, eller som et offentlig skifte, som gjennomføres av tingretten, jf. arveloven § 98 andre ledd første punktum. Privat skifte forutsetter at arvingene overtar ansvaret for avdødes forpliktelser, jf. bestemmelsens andre punktum og § 116. Arvingene må derfor kunne skaffe seg oversikt over avdødes økonomi, herunder gjeldsforhold, før beslutningen om skifteform tas. For dette formålet kan tingretten gi arvingene en såkalt formuesfullmakt, jf. arveloven § 92 første ledd. Med unntak for enkelte presiseringer om innsyn i bankkonti, jf. tredje punktum, er det ikke gitt noen nærmere regler om hva det kan gis innsyn i, og hos hvem, men fullmakten må angå avdødes «formues- og gjeldsforhold», jf. første punktum. Den gir direkte rett til innsyn i saldo på bankkonti og visse transaksjonsdata, jf. arveloven § 92 første ledd tredje punktum. For offentlige organer og

finansforetak er opplysninger om avdødes økonomiske forhold normalt taushetsbelagte og kan ikke utleveres uten hjemmel i lov. Det er derfor gjort unntak i aktuelt lovverk slik at relevante opplysninger skal kunne utleveres til arvinger.

I skatteforvaltningsloven § 3-10 fastsettes det eksplisitt at taushetsplikten ikke hindrer at opplysninger gis til arving som har formuesfullmakt. I finansforetaksloven § 16-2 første ledd første punktum om taushetsplikt for finansforetak er det gjort unntak fra taushetsplikten dersom lov eller forskrift tillater eller pålegger utlevering av opplysninger om kundeforhold.

Gjeldsinformasjonsforetak har på samme måte som finansforetak i utgangspunktet taushetsplikt om gjeldsopplysninger, jf. gjeldsinformasjonsloven § 17. I samme lov § 12 finnes en regulering av hvem gjeldsopplysninger kan utleveres til. Dette er først og fremst ulike aktører innenfor finansmarkedet. I tillegg kan utlevering skje til den registrerte selv, samt til vedkommendes fullmektig etter alminnelige fullmaktsregler, herunder til verge. Loven har ingen særlige regler om utlevering av gjeldsopplysninger om avdøde personer til arvinger.

14.3 Nærmere om en mulig innretning av reguleringen

Departementet anser det som viktig å legge best mulig til rette for at selvskiftende arvinger på en enkel og trygg måte kan skaffe seg oversikt over avdødes gjeldsforpliktelser.

Dersom det skal etableres et eget rettsgrunnlag for utlevering fra gjeldsinformasjonsforetak til arvinger, bør dette etter departementets syn omfatte utlevering både på grunnlag av formuesfullmakt og skifteattest. Departementet finner ikke grunn til å skille mellom disse tilfellene når det gjelder utleveringsadgangen. Det bør videre presiseres at opplysningene også kan utleveres til arvingene gjennom digitale løsninger. Dette vil klargjøre at opplysninger også kan innhentes av den nylig opprettede tjenesten «Digitalt dødsbo», jf. arveloven § 88a, samt forskrift om Digitalt dødsbo (FOR-2024-11-01-2652).

Videre inneholder gjeldsregistrene mye informasjon som ikke nødvendigvis trengs for å ta stilling til om privat skifte skal gjennomføres, for eksempel om effektiv rente, kreditttramme på kredittkort, opprinnelig lånebeløp mv. Departementet har derfor vurdert om adgangen til utlevering bør begrenses til opplysninger som antas nødvendige for arvingene når de skal ta stilling til om de skal skifte boet privat. Også døde personer bør ha et visst vern mot behandling og spredning av opplysninger som ikke er nødvendig for formålet med utleveringen. På den annen side kan det være av interesse for arvingene å vite på hvilke vilkår de overtar gjelden. Departementet foreslår derfor ikke en slik begrensning nå, men ber om innspill fra høringsinstansene om dette spørsmålet.

En regel om adgang til å utlevere gjeldsopplysninger på grunnlag av formuesfullmakt og skifteattest antas å være i samsvar med gjeldende rett. En eventuell begrensning av utleveringsadgangen til enkelte opplysningstyper vil være en innstramming i forhold til gjeldende rett.

Gjeldsopplysninger bør også kunne utleveres til den som har skiftefullmakt fra andre arvinger i det aktuelle dødsboet. Siden en slik fullmakt opptrer sammen med skifteattest antas det ikke å være nødvendig å lovfeste dette.

Se utkast til lovtekst under punkt 17.3 nedenfor.

15. Mulige alternativer til forslagene

15.1 Innledning

Departementet har vurdert om lovens formål kan oppnås ved andre løsninger enn de som foreslås. Dersom det skulle finnes andre alternativer som også er formålstjenlige, og som for eksempel er vesentlig mer personvernvennlige, eller mindre kostnadskrevende, bør disse i utgangspunktet velges.

15.2 Gjeld pantesikret i fast eiendom og borettsandeler

Når det gjelder registrering av krav som er pantesikret, vil et mulig alternativ kunne være at det registreres saldoopplysninger i tinglysingsregistrene, samt tilrettelegges for at kredittyttere kan innhente opplysningene direkte fra disse registrene, i praksis grunnboka og Løsøreregisteret. På denne måten unngås både å registrere gjeldsopplysninger og opplysninger om panteobjekter i gjeldsregistrene. Dette alternativet vil i betydelig grad begrense datamengden som registreres hos gjeldsinformasjonsforetakene og således redusere personvernrisikoen i forhold til løsningen som nå foreslås. Dette nevnes som et alternativ i høringsuttalelsen fra Brønnøysundregistrene til forslaget fra 2022, jf. punkt 3.8 foran.

Statens Kartverk anser imidlertid ikke dette som et godt alternativ og uttaler: «I høringssvaret fra Brønnøysundregistrene er det tatt til orde for at saldoopplysninger for pantesikret gjeld, i stedet for å bli rapporteringspliktig ovenfor gjeldsinformasjonsforetak, må vurderes inntatt i eksisterende tinglysingsregistre. Hvordan slike saldoopplysninger rent faktisk skal innhentes og registreres i eksisterende tinglysingsregistre er ikke kommentert nærmere. Kartverket deler ikke Brønnøysundregistrenes syn på dette punktet. Innføring av et system basert på en pliktig og fortløpende tinglysing av nedkviktinger i takt med at restsaldoen reduseres vil etter vårt syn komme i konflikt med tilstøtende regelverk, herunder de panterettslige reglene om opplåningsrett. En slik løsning vil dessuten stride med det gjeldende prinsippet om at tinglysing skal være frivillig. (...). Videre kan det heller ikke leses ut av grunnboken hvem som er ansvarlig for den pantesikrede gjelden. Et pantedokument kan tinglyses så lenge hjemmelshaveren til panteobjektet har samtykket. Reell låntaker kan være en annen. Videre er tinglysing av rettigheter i fast eiendom basert på frivillighet, og grunnbokens opplysninger avviker dermed regelmessig fra de reelle rettighetsforholdene. Å knytte opplysninger om restsaldoen for pantesikret gjeld til de tinglyste rettighetene i grunnboken vil dermed kunne gi et mangelfullt register.»

Departementet antar at løpende registrering av gjeld i grunnboka ikke er en hensiktsmessig løsning. Det vil da bli to registre å forholde seg til for brukerne av gjeldsopplysninger, noe som er uheldig i seg selv. Departementet legger dessuten vekt på de vanskelighetene som Kartverket påpeker ved en slik løsning, herunder at det ikke alltid er samsvar mellom eier av pantet og hvem som er ansvarlig for lånet. Dette kan medføre at det trekkes feilaktige slutninger om gjeldssituasjonen til en lånsøker.

15.3 Gjeld pantesikret i løsøre

Når det gjelder opplysninger om krav som er pantesikret i løsøre, antar Brønnøysundregistrene at det på samme måte kan være en mulighet å registrere saldoopplysninger i Løsøreregisteret. I høringsuttalelsen fremholdes det:

«Det er imidlertid mulig å registrere en nedkvikting av pantebeløpet, og denne muligheten benyttes blant annet i tilfeller der det kan ha betydning for inngåelsen av nye kredittavtaler. Vi

er derfor usikre på om en løpende saldooppdatering vil ha en vesentlig effekt på kvaliteten på kredittvurderingen, der det overordnede formålet er å unngå at kunden får innvilget mer kreditt enn det som er forsvarlig og at den totale gjeldsbyrden blir større enn det kunden kan betjene. Dette også sett i sammenheng med at utleggsforretninger ikke er omfattet av den foreslåtte endringen. Dersom det likevel er ønskelig å etablere en rapporteringsplikt av saldoopplysninger for pantesikret gjeld, må muligheten for en utvidelse av gjeldsinformasjonen i eksisterende tinglysingsregistre vurderes nærmere. En slik løsning vil sikre kvalitet i opplysningene ved at all informasjon knyttet til panteheftelser samles i én og samme autorative kilde. Videre hindrer den dobbelrapportering ved at banker og finansforetak slipper å rapportere mange av de samme opplysningene flere steder, noe som igjen vil ivareta personvernet på en bedre måte».

Også en løsning med saldoregistrering i Løsøreregistret vil medføre at banker og andre brukere av gjeldsopplysninger må forholde seg til gjeldsopplysninger i to registre. Dette vil bidra negativt til den effektivisering av innhenting av slike opplysninger som er ett av formålene med ordningen som nå foreslås. Vi kan heller ikke se at det utgjør noen nevneverdig byrde for finansforetakene at panteretten må tinglyses i Løsøreregistret og gjeldsopplysningen må rapporteres til gjeldsregistrene, idet tinglysningen av pantet er en engangsforeteelse.

15.4 Utdanningslån

For utdanningslån er det vanskelig å se noe annet alternativ enn at kredittyttere gis direkte tilgang til opplysninger fra Lånekassens systemer når det foreligger en søknad om kreditt. Også denne løsningen vil innebære at det blir to registre å hente opplysninger fra, bl.a. ved kredittvurdering, noe som vil motvirke formålet om effektivisering som tilstrebes ved forslaget.

16. Økonomiske og administrative konsekvenser

16.1 Innledning, oversikt.

Forslaget antas å ha økonomiske og administrative konsekvenser både for finansbransjen, forbrukerne og det offentlige. For finansbransjen og forbrukerne vil konsekvensene stort sett bli av samme karakter som etter forslaget fra 2022. For det offentlige vil forslaget medføre kostnader som følge av rapporteringsplikten som innføres for flere offentlige virksomheter. En eventuell overføring av tilsynsansvaret til Datatilsynet vil ha konsekvenser for det offentlige både ved at det vil oppstå behov for økt tilsyn og ved at Datatilsynet finansieres over statsbudsjettet og ikke ved tilsynsavgift.

16.2 Vurderingen av forslaget fra 2022

Da forslaget om å innta pantegjeld i gjeldsregistrene ble de økonomiske og administrative konsekvensene vurdert slik (punkt 8):

For gjeldsinformasjonsforetakene vil forslaget medføre at større datamengde enn i dag må behandles. Data må innhentes fra nye leverandører, noe som kan kreve systemtilpasning. Dette vil medføre kostnader. På den annen side kan foretakene justere vederlaget som kreves fra brukerne av gjeldsopplysninger. For finansforetakene vil forslaget medføre en besparelse ved at det ikke blir nødvendig å betale for å innhente aktuelle data. Samtidig kan det som nevnt bli dyrere å innhente data fra gjeldsinformasjonsforetakene som kan tenkes å heve prisen på gjeldsopplysninger som følge av større kostnader. Det er vanskelig å anslå disse kostnadene på det nåværende tidspunktet. Det må videre antas å bli kostnader til systemtilpasning både for gjeldsinformasjonsforetakene og de utlånsinstitusjoner som skal rapportere om pantesikret gjeld. Ved at gjeldsinformasjonsforetakene er privatdrevet, vil forslaget ha bare mindre økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige. Videre vil den økte datamengden som følge av forslaget være fordelaktig for forskning, statistikk- og analysearbeid.

For forbrukere kan det i noen tilfeller bli litt enklere å skaffe seg oversikt over egen gjeld dersom forslaget blir gjennomført.

16.3 Konsekvenser for finansbransjen og forbrukerne

Administrative og økonomiske konsekvenser av forslaget som nå fremmes, er for finansforetak og gjeldsinformasjonsforetak samt for forbrukere i all hovedsak av samme karakter som for forslaget fra 2022, men økt datamengde og rapportering av nye typer gjeld vil kunne medføre en del høyere kostnader for finansbransjen. For forbrukerne vil forslaget kunne føre til at det blir noe enklere å skaffe seg oversikt over egen gjeld samt at kredittvurderingene blir mer presise. Langt flere finansforetak enn tidligere vil imidlertid bli berørt av forslaget som følge av at boliglån og annen pantesikret kreditt skal rapporteres. Finansforetakene må også regne med noe høyere kostnader som følge av at prisen på gjeldsopplysninger trolig vil øke. Det samme gjelder kredittopplysningsforetakene. På den annen side må det antas at forslaget vil effektivisere innhenting av gjeldsopplysninger, noe som vil føre til besparelser. Det vil bl.a. ikke bli nødvendig å gå via kunden eller via pantregistrene for å finne opplysninger om pantesikret gjeld dersom forslaget gjennomføres. Det er også grunn til å tro at kredittvurderingene vil bli mer fullstendige og presise som følge av at datagrunnlaget vil bli bedre. Dette kan føre til at det blir mindre tap som følge av ufullstendige gjeldsopplysninger. For gjeldsinformasjonsforetakene vil forslaget medføre kostnader ved at en vesentlig større datamengde fra et økt antall leverandører skal registres og utleveres. Dette kan imidlertid kompenseres ved høyere priser for brukerne av foretakenes tjenester. Dersom tilsynsansvaret blir overført fra Finanstilsynet til Datatilsynet vil dette medføre sparte kostnader ved at det ikke lenger skal betales tilsynsavgift til Finanstilsynet, jf. punkt 15.5. i notatet her.

16.4 Konsekvenser for offentlige utlånsvirksomheter

For en rekke offentlige utlånsvirksomheter vil forslaget medføre kostnader som følge av plikten til rapportering av gjeldsopplysninger til gjeldsinformasjonsforetak. Dette gjelder bla. Husbanken, Lånekassen og Statens Pensjonskasse. Departementet har vært i kontakt med og mottatt innspill fra enkelte av de offentlige virksomhetene som vil bli berørt, jf. nedenfor.

Lånekassen har opplyst at «De økonomiske konsekvensene vil avhenge noe av hvilke opplysninger som skal utleveres, men primært være avhengig av opplysningen som leveres må være reell sanntid eller om det vil være tilstrekkelig at opplysningene oppdateres en eller eventuelt flere ganger i døgnet. Lånekassen har i dag en tjeneste for å utlevere opplysninger som er utviklet sammen med finansnæringen som en del av DSOP (Digitalt Samarbeid Offentlig Privat). Gjennom denne tjenesten kan en kunde få opp saldo på sitt utdanningslån i egen nettbank ved å gi et samtykke. Denne tjenesten leverer saldoinformasjon basert på at det genereres et kall når kunden går inn i sin nettbank. Saldoen som oppgis oppdateres en gang i døgnet. Hvis denne tjenesten kan gjenbrukes vil de økonomiske konsekvensene for Lånekassen være lave. Investeringskostnadene forventes da å være mindre enn en million kroner og økningen i årlige driftskostnader vil være marginale. Hvis det er behov for flere opplysninger enn dagens saldo på utdanningslånet, f.eks. terminbeløp eller innvilget ramme, vil det være behov for å bygge en ny tjeneste. Investeringskostnaden ved å bygge en ny tjeneste antas å være mellom 2 og 5 millioner kroner og de årlige driftskostnadene vil være anslagsvis 15 % av dette. Det er mulig å øke hyppigheten på saldooppdateringen til flere ganger per døgn uten store endringer, men Lånekassens lånemodul er bygget opp på en slik måte at den ikke uten videre kan levere opplysninger som er 100 % i sanntid. Hvis dette skal innføres vil det kreve en total ombygging av lånemodulen. Dette vil kreve en større konsekvensutredning for å beslutte hvordan dette i så fall kan løses. Investeringskostnaden forventes da å bli minimum flere titalls

millioner kroner. Lånemodulen til Lånekassen håndterer utbetalinger til livsopphold på 40 milliarder kroner per år. Det er derfor kritisk at denne fungerer til enhver tid, og den høye kritikaliteten kan påvirke både kostnaden og hva som er mulig tidsramme for en slik innføring. Før en utredning er gjennomført vil det være usikkert når Lånekassen er i stand til å utlevere disse opplysningene. Lånekassen forstår at det er viktig at informasjon om forbruksgjeld er i sanntid for å forhindre at det opptas slik gjeld på mange steder samtidig. Når det gjelder utdanningslån kan vi ikke se at dette har samme nytteverdi. Utdanningslån er en rettighet, og tildelingen er ikke basert på en kredittvurdering. Hvis en innbygger ønsker å maksimere sitt låneopptak kan vedkommende derfor søke om utdanningslån etter at annen gjeld er innvilget. Merverdien av reell sanntidsinformasjon på utdanningslån for å forhindre for høye samlede låneopptak vil derfor etter vårt syn være svært begrenset.» Departementet er i all hovedsak enig i dette, jf. våre bemerkninger avslutningsvis i punkt 6.3.6 foran.

Statens Pensjonskasse opplyser at den tekniske løsningen som trengs for å levere opplysninger til gjeldsregistrene antas å kunne være på plass 1. januar 2026. Tilpasningen av de tekniske systemene til de til enhver tid gjeldende myndighetskrav, herunder for utlevering av opplysninger til gjeldsregistrene, vil ligge innenfor utviklingsavtalen med systemleverandøren. Forsalget antas derfor ikke å ha vesentlige økonomiske konsekvenser for virksomheten.

16.5 Konsekvenser for kommunesektoren

Rapporteringsplikt for pantelån vil også omfatte kommunale startlån. Siden det er kommunene som har kreditorposisjonen for slike lån, vil rapporteringsplikten også falle på dem. Dette kan bli krevende både administrativt og økonomisk, særlig for mindre kommuner som trolig har mindre IKT-ressurser tilgjengelige enn de største kommunene.

Departementet har foreløpig ikke oversikt over hvilke systemer kommunene har for en slik rapportering og hvilke anskaffelser og investeringer ellers som eventuelt må gjøres. Det må også gjøres en vurdering av hvor hyppig endringer i form av innbetalinger mv. på slike lån trenger å bli rapportert. Det er neppe nødvendig med sanntidsrapportering av slike lån. Siden en del kommuner benytter ekstern aktør til forvaltning av startlån, bør det også avklares i hvilken utstrekning rapporteringen kan overlates til denne, og hvilke kostnader dette eventuelt vil medføre. Som nevnt i punkt 7.6 er det også enkelte særlige personvern hensyn knyttet til startlån som må vurderes nærmere før rapporteringsplikt for slike lån innføres. Departementet antar at høringen vil kaste lys over disse spørsmålene, og vil i proposisjonen, etter dialog med kommunesektoren og andre involverte, komme tilbake med en nærmere avklaring av hvordan en eventuell rapporteringsplikt for startlån bør innrettes. Det vil særlig bli gjort nærmere undersøkelser og en vurdering av hvilke muligheter det er for at rapporteringen utkontrakteres til foretak som administrerer startlånsordningen for mange av kommunene.

16.6 Overføring av tilsyn med gjeldsinformasjonsforetak til Datatilsynet

Departementet har vurdert om tilsynet med gjeldsinformasjonsforetakene bør overføres fra Finanstilsynet til Datatilsynet, jf. punkt 14. Dette vil medføre økte utgifter over statsbudsjettet. Finanstilsynets tilsynsutgifter fordeles på de foretakene som til enhver tid er under tilsyn. Prinsippene for utgiftsfordeling mellom de ulike tilsynsobjektene er fastsatt i forskrift, jf. FOR-2015-12-18-1776. Datatilsynet finansieres imidlertid over statsbudsjettet og krever ikke inn tilsynsavgift. Departementet antar at Datatilsynets virksomhet fortsatt bør finansieres over statsbudsjettet, også etter en eventuell overføring av tilsynet med gjeldsinformasjonsforetak. Uansett hvor tilsynet skal ligge, vil det imidlertid mest sannsynlig bli nødvendig med økt tilsynsaktivitet som følge av den økte datamengden som den foreslåtte utvidelsen av gjeldsregistrene vil medføre. Pr. i dag er denne aktiviteten begrenset. Finanstilsynet uttaler:

«ressursbruken ved tilsynsvirksomheten er relativt begrenset. Tilsynet med gjeldsinformasjonsforetakene vil i det vesentlige gjelde kontroll knyttet til personvernlovgivningen, foretakenes IKT- og risikosystemer, kontroll med at opplysningene blir forsvarlig håndtert, at de ikke kommer på avveie, at de kun benyttes til angitt formål og at de kun utleveres til foretak som etter loven har rett til det. Datatilsynet er allerede tilsynsmyndighet for gjeldsinformasjonsforetakene etter personvernforordningen artikkel 51.

Datatilsynets tilsynsansvar synes langt på vei å dekke det tilsynet Finanstilsynet hittil har hatt med gjeldsinformasjonsforetakene. (...)». Departementet anslår at de løpende tilsynsoppgavene overfor gjeldsinformasjonsforetakene – etter både gjeldsinformasjonsloven og personvernforordningen – kan utføres godt innenfor et halvt årsverk. Dersom tilsynet overføres Datatilsynet vil det medføre økte utgifter over statsbudsjettet, ved at Datatilsynet ikke innkrever tilsynsavgift.

17. Utkast til endringer i lov og forskrift

17.1 Oversikt

Forslagene i høringsnotatet foranlediger flere endringer i gjeldende regelverk. Det er etter departementets vurdering nødvendig med endringer både i loven og forskriften. Utvidelsen av lovens formål, jf. punkt 5 foran, foreslås lovfestet ved en tilføyelse i formålsbestemmelsen, jf. utkast til § 1-1 andre punktum. Innføring av rapporteringsplikt for pantegjeld og eventuelt utdanningslån gjør det nødvendig å endre § 2 bokstav d.

Forskriftshjemmelen som åpner for å gjøre pantegjeld rapporteringspliktig vil være unødvendig og foreslås derfor opphevet. Forslaget om utvidelse av gjeldsinformasjonsforetakenes meldeplikt til Finanstilsynet krever en tilføyelse i § 6 fjerde ledd. Ved rapporteringsplikt for visse offentlige låneinstitusjoner foreslås en endring i § 10 første ledd. Dette foranlediger nødvendigvis også en endring av § 11 første ledd. Det gjøres i tillegg noen endringer enkelte steder i lovteksten ved at "finansforetak" er slettet eller byttet ut med "låneinstitusjon" som følge av forslaget om at offentlige låneinstitusjoner kan pålegges rapporteringsplikt.

Utvidelse med nye former for gjeld vil gjøre det nødvendig med tilføyelser i forskriften § 2 om hvilke opplysninger som skal rapporteres og i § 3 om finansforetaks plikter. Endringen må gjøres som følge av at offentlige institusjoner som ikke er finansforetak kan bli pålagt rapporteringsplikt, jf. også § 4 som foreslås endret av samme grunn.

En presisering av forbudet mot å bruke gjeldsopplysninger til markedsføring foreslås tatt inn i § 6 ved tilføyelse av et nytt tredje punktum. Betegnelsen "finansforetak" er byttet ut med "låneinstitusjon" som følge av forslaget om å kunne inkludere offentlige virksomheter.

17.2 Utkast til endringer i gjeldsinformasjonsloven

§ 1. Lovens formål

Lovens formål er å legge til rette for sikker, ordnet og effektiv registrering og utlevering av gjeldsopplysninger for å bidra til bedre kredittvurderinger og forebygge gjeldsproblemer blant enkeltpersoner. *Loven skal også bidra til effektiv innhenting av gjeldsopplysninger til bruk ved kredittvurdering, styrking av datagrunnlaget for forskning og analyse, samt til at forbrukere lettere kan skaffe seg oversikt over egen gjeldssituasjon.*

§ 2. Definisjoner

Bokstav d. skal lyde:

låneinstitusjon: Finansforetak, jf. bokstav b. eller offentlig virksomhet som tilbyr kreditt til forbrukere.

Bokstav e. skal lyde:

gjeldsopplysning: opplysning om en enkeltpersons gjeld eller ubenyttet kredittramme. som ikke er sikret ved registrert panterett i formuesgode som tilhører vedkommende. Departementet kan i forskrift bestemme at gjeldsopplysning også skal omfatte pantesikret gjeld,

Bokstav e. blir bokstav f. og bokstav f. blir bokstav g.

§ 6 Styre og ledelse

Nytt femte ledd skal lyde:

Erverv av betydelig eierandel i gjeldsinformasjonsforetak kan bare gjennomføres etter at melding om dette på forhånd er sendt Finanstilsynet. Med betydelig eierandel menes direkte eller indirekte eierandel som representerer minst 10 prosent av aksjekapitalen eller stemmene, eller som på annen måte gjør det mulig å utøve betydelig innflytelse over forvaltningen i selskapet. Like med vedkommende eiers egne aksjer regnes aksjer som eies av dennes nærstående. Med nærstående menes i denne bestemmelsen personer som nevnt i lov 29. juni 2007 nr. 75 om verdipapirhandel § 2-5. Melding skal også sendes før økning av eierandel som medfører at vedkommendes andel av aksjekapitalen eller stemmene når opp til eller overstiger 20 prosent, 33 prosent eller 50 prosent.

Nytt sjettede ledd skal lyde:

Finanstilsynet skal innen tre måneder fra den dag melding etter første ledd er mottatt, nekte slikt erverv dersom erververen ikke oppfyller kravene i § 3 andre ledd bokstav a.

§ 10. ~~Finansforetaks~~ Låneinstitusjoners plikt til å gjøre gjeldsopplysninger tilgjengelige

Første ledd skal lyde:

Låneinstitusjoner, jf. § 2 bokstav d., skal rapportere eller på annen måte gjøre gjeldsopplysninger, jf. § 2 bokstav e., tilgjengelige for gjeldsinformasjonsforetak.

§ 12 Utlevering av gjeldsopplysninger fra gjeldsinformasjonsforetak

Nytt sjettede ledd skal lyde:

Gjeldsopplysninger kan utleveres til arvinger som er gitt formuesfullmakt etter arveloven § 92 eller skifteattest etter arveloven § 118. Slike opplysninger kan også utleveres til digital tjeneste for skifte av dødsbo, jf. arveloven § 88a første ledd.

Sjettede ledd blir syvende ledd, syvende ledd blir åttende ledd og åttende ledd blir niende ledd.

17.3 Utkast til endringer i gjeldsinformasjonsforskriften

§ 2. Gjeldsopplysningenes innhold

Ny bokstav d. skal lyde:

for pantesikrede lån: I tillegg til opplysninger som nevnt i bokstav a; opplysning om panteobjektet og høyeste beløp pantesikkerheten skal dekke

§ 3. ~~Finansforetaks~~ Låneinstitusjoners plikt til å gjøre gjeldsopplysninger tilgjengelige for gjeldsinformasjonsforetak

Med tilgjengeliggjøring av gjeldsopplysninger etter gjeldsinformasjonsloven § 10 første ledd menes

- a. ~~finansforetaks~~ rapportering av gjeldsopplysninger til gjeldsinformasjonsforetak og
- b. ~~finansforetaks~~ tilrettelegging for gjeldsinformasjonsforetaks innhenting av gjeldsopplysninger

~~Finansforetak~~ Låneinstitusjoner skal tilpasse sine systemer, blant annet teknisk og administrativt, slik at gjeldsopplysninger blir tilgjengeliggjort for gjeldsinformasjonsforetak på en effektiv og hensiktsmessig måte i henhold til gjeldsinformasjonsforetakets spesifikasjoner. Departementet kan fastsette en felles teknisk standard for tilgjengeliggjøring av gjeldsopplysninger fra låneinstitusjoner og til gjeldsinformasjonsforetak.

~~Finansforetaks~~ Låneinstitusjoners plikt til å gjøre gjeldsopplysninger tilgjengelige inntreer første gang på det tidspunktet som er bestemt i konsesjonen til det aktuelle gjeldsinformasjonsforetaket, eller etter departementets vedtak.

§ 6. Bruk av gjeldsopplysninger utlevert fra gjeldsinformasjonsforetak

Gjeldsopplysninger skal kun benyttes til de formål som er bestemt i gjeldsinformasjonsloven § 12. Opplysningene kan ikke brukes til markedsføring eller lignende. *Gjeldsopplysninger kan ikke gjøres direkte tilgjengelig for låneformidlere eller andre på grunnlag av samtykke eller fullmakt fra den opplysningen gjelder.*

17.4 Merknader til endringsforslagene

17.4.1 Merknader til lovendringene

Til § 1

Det er tilføyd et nytt andre punktum som utvider lovens formål. For det første tydeliggjøres at loven, foruten å gi et mer fullstendig beslutningsgrunnlag for kredittvurdering, også skal bidra til å effektivisere selve innhenting av gjeldsopplysninger for kredittinstitusjonene. I tillegg utvides lovens bruksområde til å gjelde forbrukernes behov for enkelt å kunne finne opplysninger om egen gjeldssituasjon, samt behovet for gjeldsdata til forskning og analyse.

Til § 2

Bokstav d. definerer lovens betegnelse «låneinstitusjon» til å gjelde alle virksomheter som gir lån eller kreditt til forbrukere. Det presiseres at betegnelsen omfatter både finansforetak slik disse er definert i bokstav b med videre henvisninger til finansforetaksloven, og offentlige virksomheter. «Låneinstitusjon» vil dermed omfatte virksomheter som Husbanken, Statens pensjonskasse og andre offentlige virksomheter som gir pantesikrede eller usikrede lån eller kreditter til forbrukere. Definisjonen medfører bl.a. at boliglån og billån skal rapporteres til gjeldsinformasjonsforetakene. Dette vil også omfatte boliglån og andre lån og kreditter som er sikret ved pantstillelse fra tredjeperson, eksempelvis boliglån som er gitt mot pantesikkerhet fra låntakers foreldre eller andre. Etter endringen vil også startlån som gis av kommunene omfattes. Det er ikke lenger behov for forskriftshjemmelen som åpner adgang til å innta pantegjeld i ordningen. Denne foreslås derfor opphevet.

Til § 6

Som følge av at gjeldsinformasjonsforetakenes meldeplikt til tilsynsmyndigheten foreslås utvidet, er det tilføyd et nytt femte og sjette ledd. Det vises her til punkt 13.

Til § 10

I overskriften er «finansforetaks» byttet ut med «låneinstitusjoners» og i første ledd er «finansforetak» byttet ut med «låneinstitusjoner» som følge av forslaget om å pålegge offentlige låneinstitusjoner rapporteringsplikt, jf. merknadene til § 2. Offentlige låneinstitusjoner er ikke finansforetak.

Til § 12

Bestemmelsen i sjette ledd klargjør at gjeldsopplysninger kan utleveres til selvskiftende arvinger mot fremvisning av formuesfullmakt eller skifteattest samt til den nyopprettede tjenesten digitalt dødsbo.

17.4.2 Merknader til forskriftsendringene

Til § 2 bokstav d.

Tilføyelsen medfører at det for pantelån skal gis visse tilleggsopplysninger. Dette gjelder hva som er pantsatt (panteobjektet) og det høyeste beløpet pantet skal sikre. Det anses ikke nødvendig å regulere i detalj i forskriften hvilke opplysninger som skal gis om panteobjektet. Dette bør fastsettes etter dialog med bransjen basert på kostnader ved rapporteringen og behov ved kredittvurdering. Når dette er nærmere avklart antar departementet at det kan være hensiktsmessig med en nærmere beskrivelse i veiledningen til gjeldsinformasjonsforskriften.

Til § 3

Betegnelsen «finansforetak» er fjernet eller byttet ut med "låneinstitusjon" som følge av forslaget om å pålegge offentlige låneinstitusjoner rapporteringsplikt. Disse er ikke finansforetak. I tredje ledd vil endringen fra «finansforetaks» til «låneinstitusjons» medføre at departementet gis adgang til å fatte vedtak om når rapporteringsplikten for pantelån og utdanningslån skal inntre. Departementet vil i dialog med de aktuelle aktørene fastsette en overgangsperiode etter at lovendringene har trådt kraft slik at nødvendige tekniske forutsetninger kan komme på plass. Når dette avklart kan informasjonen hensiktsmessig tas inn i veiledningen til forskriften.

Til § 6

Bestemmelsen innebærer et forbud mot gjeldsinformasjonsforetakenes praksis med å overlate gjeldsopplysninger til ulike samarbeidspartnere som har fått samtykke fra den registrerte til å hente opplysningene. Praksisen anses å være i strid med forbudet mot å bruke gjeldsopplysninger i markedsføring. Det vises her til punkt 8.