



DET KONGELIGE BARNE-, LIKESTILLINGS-
OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Prop. 195 L

(2012–2013)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i tinglysingsloven mv.
(registrering av gjeld)

Innhold

<p>1 Proposisjonens hovedinnhold 5</p> <p>2 Bakgrunnen for lovforslaget 7</p> <p>2.1 Innledning 7</p> <p>2.2 Anmodning fra Stortinget 8</p> <p>2.3 Utredninger 8</p> <p>2.3.1 «Utredning om gjeldsregister i Norge» 8</p> <p>2.3.2 Høring 2008 8</p> <p>2.3.3 «Rapport om alternative modeller for registrering av usikret forbrukskreditt til bruk ved kredittvurdering» 10</p> <p>2.3.4 Høring 2012 – 2013 11</p> <p>2.4 Gjeldsregistrering i andre land 13</p> <p>2.4.1 Innledning 13</p> <p>2.4.2 Sverige 13</p> <p>2.4.3 Danmark 14</p> <p>2.4.4 Finland 14</p> <p>2.4.5 Belgia 14</p> <p>2.5 Virkninger knyttet til bruk av gjeldsopplysninger ved kredittvurdering 15</p> <p>2.5.1 Effektstudier 15</p> <p>2.5.2 Erfaringer fra andre land 16</p> <p>3 Kredittopplysningsvirksomhet og betydningen av gjeldsopplysninger ved kredittvurdering 17</p> <p>3.1 Gjeldende rett ved kredittopplysningsvirksomhet 17</p> <p>3.2 Bruk av gjeldsopplysninger i kredittvurdering 17</p> <p>3.2.1 Innledning 17</p> <p>3.2.2 Nærmere om kredittvurdering ved hjelp av scoremodeller 17</p> <p>3.2.3 Hvordan gjeldsopplysninger kan påvirke scoremodellene 18</p> <p>3.2.4 Kredittvurderingsplikt 18</p> <p>3.2.5 Frarådningsplikt 19</p> <p>4 Omfanget av gjeldsproblemer . 20</p> <p>4.1 Innledning 20</p> <p>4.2 Husholdenes gjeldsbelastning 20</p> <p>4.3 Inkassostatistikken 21</p> <p>4.4 Gjeldsordningsloven 21</p> <p>4.5 Utlegg og tvangsforretninger 22</p> <p>4.6 Forskning om økonomiske problemer i private hushold 23</p>	<p>4.6.1 Husholdningenes økonomiske situasjon og betalingsproblemer (Husholdenes økonomiske situasjon 2011» prosjektnotat 12/2011 og Sifo-rapport 6-2013) 23</p> <p>4.6.2 Unge voksne og personlig økonomi (SIFO-rapport 4-2013) 24</p> <p>4.6.3 Hvorfor øker antall gjeldsordningssaker i Oslo? (SIFO-rapport 3-2013) 24</p> <p>4.6.4 Økonomisk utsatthet (SIFO-rapport 2-2012) 24</p> <p>4.6.5 Økonomiske problemer i oppgangstider (SIFO-rapport 8-2010) 25</p> <p>5 Hensynet til personvernet 26</p> <p>5.1 Generelle bemerkninger 26</p> <p>5.2 Personvernmessige konsekvenser av registrering av gjeldsopplysninger 26</p> <p>5.2.1 Innledning 26</p> <p>5.2.2 Vurderingen av om tiltaket har vesentlige personvernmessige konsekvenser 27</p> <p>5.3 Nærmere om enkelte personvernmessige konsekvenser av registrering av gjeldsopplysninger 28</p> <p>5.3.1 Innledende bemerkninger, endring i forhold til dagens situasjon 28</p> <p>5.3.2 Særskilt begrunnelse av hvorfor samtykke ikke er valgt som behandlingsgrunnlag 28</p> <p>5.3.3 Om de samfunnsinteresser tiltaket skal verne og ivareta 28</p> <p>5.3.4 Om tiltakets formålmessighet 28</p> <p>5.3.5 Opplysningenes karakter 29</p> <p>5.3.6 Datakvalitet 29</p> <p>5.3.7 Omfanget av registreringen 29</p> <p>5.3.8 Fullstendighet 29</p> <p>5.3.9 Innsyn og gjenpart 30</p> <p>5.3.10 Sletting av opplysninger 30</p> <p>5.3.11 Virkemidler som kan begrense personvernmessige ulemper ved tiltaket 30</p> <p>5.3.12 Vurdering av alternative tiltak 30</p> <p>5.3.13 Tiltakets forholdsmessighet – samlet vurdering 31</p> <p>6 Organisering av registreringen 33</p> <p>6.1 Valg av modell for organisering av registreringen 33</p>
---	---

6.1.1	Departementets forslag i høringsnotatet	33	6.5.4	Departementets vurdering	45
6.1.2	Høringsinstansenes syn	35	6.6	Sletting av opplysninger	45
6.1.3	Departementets vurdering	36	6.6.1	Departementets forslag i høringsnotatet	45
6.2	Hvilke gjeldsforpliktelser skal registreres?	36	6.6.2	Høringsinstansenes syn	45
6.2.1	Departementets forslag i høringsnotatet	36	6.6.3	Departementets vurdering	46
6.2.2	Høringsinstansenes syn	36	6.7	Tilsyn	46
6.2.3	Departementets vurdering	37	7	Økonomiske og administrative kostnader	48
6.3	Plikt til å rapportere opplysninger til løsreregisteret	39	7.1	Konsekvenser for enkeltpersoner	48
6.3.1	Departementets forslag i høringsnotatet	39	7.2	Konsekvenser for næringslivet	48
6.3.2	Høringsinstansenes syn	39	7.3	Konsekvenser for det offentlige ...	49
6.3.3	Departementets vurdering	40	8	Merknader til de enkelte bestemmelser	50
6.4	Tilgang til registrerte opplysninger	41	8.1	Endringer i tinglysningsloven	50
6.4.1	Gjeldende rett	41	8.2	Endringer i sparebankloven	50
6.4.2	Departementets forslag i høringsnotatet	41	8.3	Endringer i forretningsbankloven	50
6.4.3	Høringsinstansenes syn	42	8.4	Endringer i finansieringsvirksom- hetsloven	51
6.4.4	Departementets vurdering	43	Forslag til lov om endringer i tinglysningsloven mv. (registrering av gjeld)	52	
6.5	Konsultasjonsplikt	44			
6.5.1	Gjeldende rett	44			
6.5.2	Departementets forslag i høringsnotatet	44			
6.5.3	Høringsinstansenes syn	44			



DET KONGELIGE BARNE-, LIKESTILLINGS-
OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Prop. 195 L

(2012–2013)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i tinglysingsloven mv. (registrering av gjeld)

*Tilråding fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 27. september 2013,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet fremmer med dette forslag til endringer i tinglysingsloven, forretningsbankloven, sparebankloven og finansieringsvirksomhetsloven. Lovendringene foreslås for å etablere lovgrunnlag for rapportering og registrering av enkeltpersoners kreditt som ikke er sikret med registrert panterett i formuesgode som tilhører låntaker. Dette vil typisk være kredittkort og forbrukslån. Opplysningene skal kunne brukes av kredittyttere ved vurdering av lånesøknader fra enkeltpersoner. Registreringen og utleveringen har som formål å forebygge gjeldsproblemer blant private.

Bakgrunnen for lovforslaget behandles i *kapittel 2*. Her vises det blant annet til at opplysninger om enkelte gjeldsforpliktelser ikke er tilgjengelig ved kredittvurdering i dag, noe som i mange tilfeller medfører at lånesøker får innvilget kreditt som ikke står i forhold til vedkommendes betjenings-evne. Kapitelet omtaler også utviklingen i spørsmålet om innføring av gjeldsregister i Norge, utenlandsk rett på området, og ulike studier som belyser hvilken effekt som kan forventes av tiltaket.

I *kapittel 3* gis en fremstilling av kredittvurdering etter gjeldende rett, og av hvordan gjeldsopplysninger faktisk blir benyttet ved kredittvurdering.

I *kapittel 4* vises det til ulike statistikker og studier som samlet gir et bilde over utviklingen av gjeldsproblemer blant privatpersoner. Funnene tilsier at gjeldsproblemene i private hushold er et stort og tiltagende samfunnsproblem.

I *kapittel 5* foretas det en analyse av personvernmessige konsekvenser av tiltaket. Departementet konkluderer med at registrering av gjeldsopplysninger ikke medfører slike inngrep i personvernet at tiltaket fremstår som uproporsjonalt i forhold til det formålet som skal realiseres. Det er lagt vekt på at personvernkonsekvensene vil være moderate, samtidig som tiltaket skal bidra til å forebygge et vesentlig samfunnsproblem.

Både privat og offentlig modell for en registreringsordning var på høring. Departementet går inn for en offentlig modell etablert i tilknytning til Løsøreregisteret. I proposisjonen omtales og behandles kun de lovforslag som angår denne modellen.

Behandlingen av lovforslagene følger i *kapittel 6*. Gjeldsopplysningene som skal registreres i Løsøreregisteret foreslås begrenset til enkeltpersoners kreditt som ikke er sikret med registret panterett i formuesgode som tilhører låntaker. Dette vil typisk være kredittkortavtaler, forbrukslån og avbetalingsavtaler. Lån sikret ved kausjon og kreditt knyttet til enkeltpersonforetak vil være omfattet. Opplysningene som registreres i Løsøreregisteret skal slettes når gjelden er innfridd.

Det foreslås at Løsøreregisteret kun skal avgi opplysninger til kredittopplysningsbyråer. Tilgangen fra kredittopplysningsbyråene til kreditt-
yterne skal reguleres i forskrift.

Finansforetakene pålegges en rapporteringsplikt til Løsøreregisteret, ogplikten skal etter forslaget også omfatte utenlandske foretak som driver virksomhet i Norge.

Det foreslås videre at enkelte forhold knyttet til rapporteringsplikt og registrering reguleres nærmere i forskrift. Dette gjelder blant annet hvilke opplysninger som skal registreres om hver kreditt, oppdateringsfrekvens, gjenpartsplikt og sletting.

Økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget er behandlet i *kapittel 7*.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

2.1 Innledning

Det er mange grunner til at enkelte hushold får problemer med for mye gjeld. Årsaksforholdene er ofte sammensatte. Et hovedskille kan trekkes mellom de tilfeller hvor problemene hovedsakelig har sin årsak i samfunnsendringer, og på den annen side, tilfeller hvor det stort sett er individuelle forhold som ligger bak. Problemene kan også skyldes ulike kombinasjoner av disse faktorene. De dominerende årsakene på individnivå synes å være inntektsbortfall, for eksempel etter arbeidsledighet, sykdom, konkurs mv., eller at det, isolert sett, er tatt opp for mye gjeld i forhold til inntekten. Når problemet skyldes for høy gjeld, er ofte opptak av forbruksgjeld i form av usikrede lån eller kredittkortgjeld en del av årsaksbildet. Boliglån synes – i alle fall i dag – bare i mindre grad å skape gjeldsproblemer, selv om denne typen lån volummessig utgjør en svært stor andel av den totale gjeldsmassen.

Når kredittyttere skal vurdere om den enkelte kredittsøker er kredittverdig, har de tilgang til enkelte opplysninger om inntekt, formue og eventuelle betalingsanmerkninger. Etter gjeldende rett er det ikke lagt til rette for registrering av opplysninger om gjeld. Ordningen med registrering av utlegg omfatter ikke registrering av personers gjeld utover selve utlegget. Kredittopplysninger gir ikke informasjon om betalingsmislighold før det er tatt rettslige skritt mot skylderen, og normalt tar det flere måneder fra mislighold til betalingsanmerkning blir registrert og kan inngå i kredittvurdering. Dette gjør det mulig for skyldnere som har misligholdt sine forpliktelser å pådra seg ytterligere kreditter hos ulike kredittyttere og på denne måten forsterke gjeldsproblemene sine.

For stor gjeldsbyrde kan også oppstå uten at det nødvendigvis foreligger mislighold. Betjening av eldre gjeld kan finansieres med ny kreditt. Slik kan gjeldsmassen bygge seg opp over lengre perioder, og i enkelte tilfeller bli uhåndterlig før det første misligholdet inntreffer.

Adgangen til å registrere gjeld inngår heller ikke i Datatilsynets konsesjon til kredittopplysningsbyråene. Bankene og finansforetakene har lovpålagt taushetsplikt, og kan ikke utveksle gjeldsopplysninger om sine kunder. Kredittsøker skal etter forespørsel gi kredittytter opplysninger om eksisterende gjeld. I enkelte tilfeller gir ikke kredittsøker fullstendige og/eller korrekte opplysninger. Det er vanskelig for kredittytter å etterprøve kredittsøkers opplysninger. Dette innebærer at kreditt kan bli innvilget selv om kredittsøker har for høy gjeld fra før til å kunne betjene ytterligere låneopptak.

Registrering og utlevering av gjeldsopplysninger har til formål å forebygge gjeldsproblemer blant enkeltpersoner. Tiltaket skal bidra til at kredittvurderinger kan gjøres på et sikrere og bredere grunnlag, slik at kredittyttere settes i bedre stand til å avgjøre hvorvidt kredittsøkers økonomiske situasjon tilsier at det er rom for å innvilge ytterligere kreditt eller ikke.

Den interdepartementale arbeidsgruppen bak rapporten «Alternative modeller for registrering av usikret forbrukskreditt til bruk ved kredittvurdering» fra 2012 konkluderer med at registrering og utlevering av gjeldsopplysninger vil kunne oppfylle formålet om bedre kredittvurderinger og bidra til å forebygge uhåndterlige gjeldsspiraler blant private hushold. Rapporten behandles nærmere flere steder i proposisjonen, særlig i punkt 2.3.3 og 2.4.

De fleste europeiske land, samt mange ikke-europeiske land, har systemer for registrering og deling av gjeldsopplysninger. Ut i fra de undersøkelser departementet har foretatt, synes erfaringene med gjeldsregistrering å være positive, jf. punkt 2.5.

I proposisjonens omtale av og henvisning til *positive (kreditt-) opplysninger*, menes enkeltpersoners løpende gjeldsposter som ikke er misligholdt. Med *negative (kreditt-) opplysninger* menes opplysninger om misligholdt gjeld, herunder betalingsanmerkninger, utlegg, andre tvangsforretninger, konkurs osv.

2.2 Anmodning fra Stortinget

I Dokument nr. 8:95 (2005-2006) om tiltak for å bekjempe fattigdom og forebygge gjeldsproblemer ble Regjeringen anmodet av Stortinget om å utrede spørsmålet om et gjeldsregister bør opprettes i Norge, jf. Innst. S. nr. 120 (2006-2007) punkt 4 I:

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

Arbeidet med utredningen er rapportert fortløpende til Stortinget i forbindelse med departementets budsjettarbeid. I Prop. 1 S (2012–2013) fremgår det under punkt 1.7 om «Ei sterkere stilling for forbrukerane» at departementet i 2013 vil arbeide videre med spørsmålet om det bør opprettes et gjeldsregister som forebyggende tiltak mot gjelds- og betalingsproblemer.

2.3 Utredninger

2.3.1 «Utredning om gjeldsregister i Norge»

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

Utredningen «Gjeldsregister i Norge» ble avgitt til Barne- og likestillingsdepartementet 1. april 2008.

Utredningens konklusjon er at det er usikkert om etablering av et gjeldsregister samlet sett vil gi de sosialpolitiske gevinstene som er ønskelige. Det pekes på at gjeldsopplysninger er problematisk ved kredittvurdering på grunn av at disse ikke er tilgjengelige i registre, og at kreditttyter ikke kan kontrollere opplysningene. Et gjeldsregister kan derfor forenkle kredittforetakenes kredittvurdering, og slik forhindre at enkeltpersoner havner

i en gjeldsspiral. Samtidig konkluderer utredningen med at dette bare vil gjelde en liten andel kredittsøkere.

I utredningen vises det til at gjeldsregistrering kan skape interessekonflikter, spesielt i tilknytning til personvernspørsmål. Problemer kan oppstå i forbindelse med interessen for innsyn i opplysningene, og i tilknytning til den registrertes behov for diskresjon. Det fremheves som viktig å sørge for en innretning som ivaretar disse hensynene ved et eventuelt register.

Det konkluderes med at et eventuelt gjeldsregister krever hjemmel i lov.

Det ble fremhevet at det samlede misligholdet er størst innen usikret forbrukskreditt, og at det er skyldnere med denne type lån som oftest får alvorlige betalingsproblemer. Etter en gjennomgang av forholdene i Danmark, Sverige, Storbritannia, Tyskland, Belgia, Østerrike, Frankrike, Spania og Portugal, konkluderer utredningen med at få eller ingen land med muligheter for registrering og utlevering av gjeldsopplysninger, har innført så omfattende systemer som det som ble lagt til grunn i mandatet for utredningen. Det vises til at de fleste registrene som ble undersøkt hadde mye til felles med det norske systemet for kredittopplysning, men at de i tillegg hadde tilgang til opplysninger om ulike typer gjeldsforpliktelser. Utredningen trekker frem at det kan være grunn til å vurdere om lignende løsninger kan være egnet i Norge.

Utredningen går i liten grad inn på hvordan registrering av gjeld eventuelt kan organiseres. Det pekes på ulike organiseringsmuligheter uten at det gjøres en nærmere vurdering av disse. Ut over en antakelse om at «kostnadene vil bli betydelige», ble det ikke foretatt en kostnadsvurdering av etablering og drift av systemer for registrering av gjeld.

2.3.2 Høring 2008

Utredningen var på høring i perioden 9. mai–15. august 2008, og ble sendt til følgende instanser:

Finansdepartementet
Fornyings- og administrasjonsdepartementet
Justis- og politidepartementet
Nærings- og handelsdepartementet
Samferdselsdepartementet
Domstoladministrasjonen
Barneombudet
Brønnøysundregistrene
Datatilsynet
Forbrukerombudet
Forbrukerrådet

Forbruker Europa
 Fylkesmennene
 Husbanken
 Kredittilsynet (nå Finanstilsynet)
 Norges Bank
 NAV Innkreving
 Politidistriktene
 Regjeringsadvokaten
 Sivilombudsmannen
 Skattedirektoratet
 Statens Institutt for forbruksforskning (SIFO)
 Statens Innkrevingsentral
 Statens Landbruksbank
 Statens Lånekasse for utdanning
 Universitetet i Tromsø, Juridisk fakultet
 Universitetet i Bergen, Juridisk fakultet
 Universitetet i Oslo, Juridisk fakultet
 ØKOKRIM
 Dommerforeningen
 Finansnæringens Hovedorganisasjon (nå Finans Norge)
 GE Money Bank
 Gjeldsoffer-Alliansen
 Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (nå Virke)
 Juss-Buss
 Kommunenes Sentralforbund
 Konkursrådet
 Kontoret for fri rettshjelp
 Landsorganisasjonen i Norge (LO)
 Norske Inkassobyråers Forening
 Norske Kredittopplysningsbyråers Forening
 Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
 Norges Lensmannslag
 Sparebankforeningen

Følgende instanser har hatt realitetsmerknader til utredningen:

Finansdepartementet
 Fornyings- og administrasjonsdepartementet
 Justis- og politidepartementet
 Nærings- og handelsdepartementet
 Datatilsynet
 Forbrukerombudet
 Forbrukerrådet
 Fylkesmennene i hhv. Hordaland, Nord-Trøndelag, Vest-Agder og Hedmark
 Helgeland politidistrikt
 Husbanken
 Romerike politidistrikt
 Salten politidistrikt,
 Skattedirektoratet,
 Statens Innkrevingsentral
 Troms politidistrikt
 Den Norske Dommerforening

Finansieringsselskapenes forening
 GE Money Bank
 Gjeldsofferalliansen
 Juss – Buss
 LO
 NHO
 Norges Politilederslag
 Norske Kredittopplysningsbyråers forening
 Sparebankforeningen

Følgende instanser har uttalt at de ikke vil inngi høringsuttalelse eller at de ikke har merknader til forslaget:

Samferdselsdepartementet
 Forbruker Europa
 Fylkesmannen i Vestfold
 Norges Bank

Oppsummering av høringsinnspillene:

Følgende av instansene var negative til opprettelse av offentlig gjeldsregister:

Justis- og politidepartementet, Fornyings- og administrasjonsdepartementet, Finansdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Datatilsynet, Den Norske Dommerforening, Forbrukerombudet, Forbrukerrådet, Husbanken, LO, Sparebankforeningen, Skattedirektoratet, Statens Innkrevingsentral, Norges Politilederslag, NHO, Fylkesmennene i hhv. Nord-Trøndelag, Hordaland, Vest-Agder og Hedmark, Salten politidistrikt og Troms politidistrikt.

Hovedinnvendingene mot etableringen av et gjeldsregister var at tiltaket ikke ville være samfunnsøkonomisk lønnsomt. Etableringen av registeret var antatt å ha store omkostninger samtidig som tiltaket kun ville forebygge gjeldsproblemer for et relativt lite antall personer. Det ble viderepekt på at registreringen ikke ville være et proporsjonalt tiltak da formålet med tiltaket kan oppnås med mindre inngripende tiltak, som gjennom skjerpede krav til kredittvurderingen. Fare for misbruk av opplysningene var også en gjennomgående innvending. Flere høringsinstanser påpekte at et så omfattende register ikke ville være nødvendig, og viste til at det særlig er kredittkortgjeld og usikrede forbrukslån som skaper betalingsproblemer.

Følgende instanser uttalte seg positivt til opprettelse av et offentlig gjeldsregister:

Finansieringsselskapenes forening, GE Money Bank, Gjeldsofferalliansen, Juss – Buss, Norske Kredittopplysningsbyråers forening, Romerike politidistrikt, Helgeland politidistrikt. De gjennomgående

argumentene for opprettelse av gjeldsregister var at det var behov for et slikt tiltak for å forebygge alvorlige gjeldsproblemer. Med opplysninger om gjeld blir det lettere for bankene å utøve frarådningssplikten. Det ble pekt på at opplysninger om gjeld fra andre kilder ikke er pålitelige da de ikke er oppdaterte. Som eksempel ble det pekt på at ligningsdata kan være opptil 18 måneder gamle.

Høringsinstansene *Brønnøysundregistrene, Finansnæringsens hovedorganisasjon, Kredittilsynet, Asker og Bærum politidistrikt, Sør-Trøndelag politidistrikt* påpekte at manglene ved utredningen knyttet til kostnadsaspektet gjorde det vanskelig å vurdere om registrering av gjeld vil være et hensiktsmessig tiltak for å forebygge gjeldsproblemer. På denne bakgrunn ble det etterspurt ytterligere utredning før det ble konkludert i saken.

2.3.3 «Rapport om alternative modeller for registrering av usikret forbrukskreditt til bruk ved kredittvurdering»

Løsningen for et gjeldsregister som ble utredet i 2007-2008 hadde et bredt omfang, og skulle i henhold til mandatet opprettes som en landsdekkende fortegnelse over myndige privatpersoners lånesaldi slik de er til enhver tid. I utgangspunktet skulle dette omfatte alle typer gjeld, og være helt oppdatert. På bakgrunn av konklusjonene i utredningen og tilbakemeldinger i høringen, valgte departementet ikke å gå videre med et slikt tiltak. I stedet besluttet departementet å se nærmere på en mer begrenset løsning rettet inn mot usikret forbrukskreditt, som både utredningen og flere høringsinstanser pekte på som et hovedproblem når det gjelder alvorlige gjeldsproblemer hos privatpersoner.

Etter drøftelser i regjeringen besluttet departementet 24. februar 2011 å nedsette en interdepartemental arbeidsgruppe for å vurdere ulike modeller for registrering og utlevering av opplysninger om kredittkortgjeld og forbrukslån blant privatpersoner til bruk ved kredittvurdering. Økonomiske og administrative konsekvenser ved de ulike modellene skulle vurderes.

Arbeidsgruppen var sammensatt av representanter fra Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

Arbeidsgruppens rapport «Rapport om alternative modeller for registrering av usikret forbrukskreditt til bruk ved kredittvurdering» ble avgitt til Barne-, likestillings- og inkluderingsministeren den 27. april 2012.

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

Hovedkonklusjonene i rapporten er oppsummert i kapittel 2:

«Arbeidsgruppen redegjør for behovet for og formålet med registrering av usikret forbrukskreditt i kapittel 3. Med usikret forbrukskreditt menes i rapporten kredittkort og usikret forbrukslån. Som usikret forbrukslån regnes også kjøpekreditt (avbetalingsavtaler). Med grunnlag i forskningsmateriale og statistikk fra blant annet SIFO, Finanstilsynet og Brønnøysundregistrene har arbeidsgruppen sett nærmere på omfanget av gjeldsproblemer. Hovedfunnene er at det har vært en betydelig økning i opptak av usikret forbrukskreditt i Norge de siste årene, at betalingsanmerkninger etter mislighold har økt og at tilbakevendende betalingsproblemer er økende (Note: Tilbakevendende betalingsproblemer innebærer at husholdninger ved enkelte eller gjentatt anledninger opplever å ikke ha penger til å betale regninger eller lån ved absolutt siste forfall, jf. SIFO prosjektnotat 12/2011 Om husholdningenes økonomiske situasjon). Antallet gjeldsordningssaker er på det høyeste nivået noen gang. Det samme gjelder inkassosaker. Den betydelige akkumuleringen av gjeld som de fleste gjeldsordningsskyldnere har, kan etter arbeidsgruppens oppfatning tyde på at registrering av gjeld kan bidra til å redusere omfanget av alvorlige gjeldsproblemer for enkelte.

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

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

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

Et sentralt spørsmål er hvordan gjeldsregistrering kan innrettes slik at hensynet til personvern ivaretas på en tilfredsstillende måte (kapittel 6). Gjennom modellene som arbeidsgruppen har vurdert, er det lagt til rette for registrering av gjeld innenfor rammene av personvernregelverket, jf. punkt 6.1.

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

Økonomiske og administrative konsekvenser behandles i kapittel 7. Kostnadene ved å åpne for registrering av gjeld vil avhenge av hvilken modell man velger. En modell som bygger på at kredittopplysningsbyråene gis hjemmel til å registrere gjeldsopplysninger vil ikke ha økonomiske eller administrative konsekvenser for det offentlige, utover at Datatilsynet vil få en noe utvidet kontrolloppgave. For finansnæringen vises det til at finansforetakene allerede har en infrastruktur for rapportering av opplysninger, slik at de økonomiske konsekvensene antas å bli moderate.

En offentlig modell bygget på registrering i Løsøreregisteret vil medføre etableringskost-

nader for det offentlige, samt utgifter knyttet til tilsyn og kontroll ved en eventuell rapporteringsplikt for finansforetakene. Driftsutgifter antas å kunne dekkes inn gjennom brukerbetaling, på samme måte som for utleggsdatabasen.

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

2.3.4 Høring 2012 – 2013

«Rapport om alternative modeller for registrering av usikret forbrukskreditt til bruk ved kredittvurdering» ble sendt på høring i perioden 12. desember 2012–12. februar 2013.

Det ble i tillegg til rapporten utarbeidet et høringsnotat hvor departementet utdypet og supplerte arbeidsgruppens forslag til innretning av registreringsløsninger.

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

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

Arbeidsgruppen skisserte to ulike modeller, en privat og en offentlig, for organisering av en registerløsning. Arbeidsgruppen var delt i synet på hvilken løsning som burde anbefales, og begge modeller ble derfor sendt på høring. Ved den private modellen legges det opp at det gjøres lovmessige tilpasninger slik at gjeldsopplysninger kan inngå i kredittopplysningsvirksomheten. Bransjen administrerer selv rapportering, registrering og

utlevering av gjeldsopplysningene. Utvikling og drift av en slik løsning må finansieres av bransjen. En offentlig løsning ble foreslått lagt til Løsøre-registeret, gjennom å bygge på systemet for registrering av utleggstrekk. Utviklingen av en slik løsning ble foreslått finansiert av det offentlige, mens driften finansieres gjennom brukerbetaling.

Forslag til lov- og forskriftsendringer for begge modeller ble utarbeidet og innlemmet i høringsnotatet. Lovforslagene omhandlet endringer i tinglysingsloven, sparebankloven, forretningsbankloven og finansieringsvirksomhetsloven. Det ble i tillegg foreslått endringer i personopplysningsforskriften og en ny forskrift om rapporteringsplikt for finansforetak hjemlet i de tre nevnte banklovene.

Følgende instanser sto på høringslisten:

Arbeidsdepartementet
 Finansdepartementet
 Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet
 Justis- og beredskapsdepartementet
 Kommunal- og regionaldepartementet
 Nærings- og handelsdepartementet
 Brønnøysundregistrene
 Datatilsynet
 Domstolsadministrasjonen
 Finanstilsynet
 Forbrukerombudet
 Forbrukerrådet
 Fylkesmennene
 Husbanken
 Namsfogden i Bergen
 Namsfogden i Oslo
 Namsfogden i Stavanger
 Namsfogden i Trondheim
 NAV Innkreving
 800GJELD
 Kontoret for fri rettshjelp
 Norges Bank
 NOVA
 Oslo byfogdembete
 Politidirektoratet
 Skattedirektoratet
 Statens Innkrevingsentral
 Statens Institutt for forbruksforskning (SIFO)
 Statens kartverk
 Statens Landbruksbank
 Statens Lånekasse for utdanning
 Statens pensjonskasse
 Universitetet i Bergen, Juridisk fakultet
 Universitetet i Oslo, Juridisk fakultet
 Universitetet i Tromsø, Juridisk fakultet
 ØKOKRIM

Danske Bank
 DNB ASA
 Den norske Dommerforeningen
 Finansieringsselskapenes Forening
 Finans Norge
 GE Money Bank
 Gjeldsoffer-Alliansen
 Handelshøyskolen BI
 Jurk
 Juss-Buss
 Jusshjelpe i Nord-Norge
 Kommunenes Sentralforbund
 Konkursrådet
 Landsorganisasjonen i Norge (LO)
 Nordax Finans AB
 Nordea Bank Norge
 Norges Handelshøyskole
 Norges kreditorforbund
 Norske Inkassobyråers Forening
 Norske Kredittopplysningsbyråers Forening
 Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
 Samarbeidsutvalget for forlikråd og namsmenn
 Sparebank1 Gruppen AS
 Sparebankforeningen
 Virke

Følgende instanser har avgitt merknader:

Finansdepartementet
 Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet
 Justis- og beredskapsdepartementet
 Kommunal- og regionaldepartementet
 Nærings- og handelsdepartementet
 Brønnøysundregistrene
 Datatilsynet
 Finanstilsynet
 Forbrukerombudet
 Forbrukerrådet
 Fylkesmannen i Oslo og Akershus
 Helgeland politidistrikt
 Hordaland politidistrikt
 Husbanken
 Namsfogden i Oslo
 Namsfogden i Stavanger
 Politidirektoratet
 Sogn og Fjordane politidistrikt
 Statens innkrevingsentral
 Statens institutt for forbruksforskning (SIFO)
 Sør-Trøndelag politidistrikt
 800GJELD
 DNB Bank ASA
 Enter Card
 Finans Norge
 Finansieringsselskapenes forening
 GE Money Bank
 Gjeldsoffer-Alliansen

Jussbuss
 Jusshjelpa i Nord-Norge
 Landsorganisasjonen i Norge (LO)
 Nordax Finans AB
 Norske Kredittopplysningsbyråers Forening
 Samarbeidsutvalget for forlikrå og namsmenn
 (SFN)
 Spillavhengighet Norge

Følgende instanser har uttalt at de ikke vil inngi høringsuttalelse eller at de ikke har merknader til forslaget:

Arbeidsdepartementet
 Domstoladministrasjonen
 Kartverket
 Lånekassen
 Norges Bank

Oppsummering av høringen:

Et stort flertall av høringsinstansene var positive til å innføre en ordning for gjeldsregistrering til bruk ved kredittvurdering, og mener at dette vil være et egnet tiltak for å forebygge alvorlige gjeldsproblemer. Til forskjell fra høringen i 2008 var det forholdsvis lite merknader knyttet til personvernmessige sider ved tiltaket. Flere instanser pekte imidlertid på at det er viktig at det legges opp til gode og sikre systemer for å verne om opplysningene. *Datatilsynet* er negativ til tiltaket, og mener at det i stedet bør innføres andre og mindre personverninngripende tiltak. *Finansdepartementet* mener personvern hensyn bør omtales og drøftes før lovforslag fremlegges. Også *Politidirektoratet* og *Sogn og fjordane politidistrikt* mener det kan stilles spørsmål ved forholdsmessigheten ved tiltaket. Personvern vurderinger følger i proposisjonens kapittel 5.

Mange av høringsinstansene mener at effekten av tiltaket vil bli sterkere ved å utvide registreringen til flere typer kreditt, og særlig pekes det på at lån til Lånekassen og skattegjeld bør innlemmes. Flere tar også opp at det er viktig at utenlandske kredittyttere som tilbyr kreditt på det norske markedet underlegges rapporteringsplikt.

Det vises for øvrig til proposisjonens kapittel 6 for nærmere omtale av høringsinnspillene knyttet til de enkelte problemstillinger.

2.4 Gjeldsregistrering i andre land

2.4.1 Innledning

Et stort flertall av europeiske land har systemer for registrering og utveksling av gjeldsopplysning

ger (positive opplysninger) til bruk ved kredittvurdering av potensielle lånekunder. I en oversikt fra desember 2012 laget av IFC (International Finance Corporation) fremgår at kun seks land i Europa, inkludert Norge, ikke har denne type opplysninger tilgjengelig ved kredittvurdering. Samtlige land, bortsett fra Luxemburg og Malta, registrerer og utveksler negative data, som betalingsmislighold og konkurs.

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

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

2.4.2 Sverige

Opplysningscentralen (UC) er et kredittopplysningsforetak eid av sju svenske banker, og har en omsetning på 450 mill SEK. UC ble opprettet i 1977, og har konsesjon til å registrere og utlevere kredittopplysninger. Fram til 1993 bestod UC kun av offentlig informasjon. På bakgrunn av finanskrisen i 1992/1993 ble UC utvidet med «*Kreditregisteret*» (positive gjeldsopplysninger) og «*Misbruksregisteret*» (opplysninger om misligholdt gjeld). Kreditregisteret har opplysninger om blant annet gjeld knyttet til fast eiendom, ulike typer gjeld til det offentlige, kredittkort og forbrukslån.

Kreditregisteret er organisert slik at UC inngår avtaler med finansforetak som ønsker tilgang til gjeldsopplysningene. UC kjøper informasjon til registeret fra finansforetakene, og de samme finansforetakene betaler for opplysningene de henter ut av registeret. Det er kun de finansforetakene som rapporterer inn/selger gjeldsopplysninger til Kreditregisteret som har tilgang til å

kjøpe gjeldsopplysninger fra Kreditregisteret. Gjeldsopplysninger er skjermet for de av UCs kunder som ikke selger gjeldsopplysninger til Kreditregisteret. Det skal sendes gjenpart av kredittopplysningen til den opplysningen gjelder.

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

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

Det er kun registrerte finansforetak som står under aktivt tilsyn av Finansinspeksjonen, som tilsvarende Finanstilsynet i Norge, som kan rapportere inn og kjøpe opplysninger fra Kreditregisteret. Det var per juni 2011 123 innrapportører, noe som tilsvarende om lag 96–97 % av låneporteføljen blant enkeltpersoner i Sverige. Med låneportefølje menes her total sum på innvilgede kreditter, og ikke antall kredittavtaler.

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

2.4.3 Danmark

Datatilsynet i Danmark åpnet, gjennom to uttalelser av 2. desember 2010, for etablering av systemer for registrering og utlevering av gjeldsopplysninger om enkeltpersoner.

I 2012 etablerte kredittopplysningsbyrået Experian og bransjeorganisasjonen Finans og Leasing registerløsningen «Kreditoversigten». Formålet med registeret er å gjøre finansforetakene i stand til å gjøre bedre kredittvurderinger, og å gi kredittsøker en bedre oversikt over egen økonomi. Registeret gir opplysninger om låntakers navn og adresse, lånetype, dato for innvilgelse, opprinnelig hovedstol/ramme og saldo. Saldo oppdateres daglig.

Registerløsningen er frivillig for finansforetakene, og omfatter per i dag Entercard Danmark, Ekspres Bank A/S, Ikano Bank og Nordea Finans

Danmark A/S. Oppslag i registeret kan bare gjøres når det foreligger konkret lånesøknad, og etter kundens forutgående samtykke.

Registeret er for øvrig innrettet i tråd med den danske persondataloven, noe som innebærer at det stilles strenge krav til samtykket. I tillegg kan det ikke gjøres oppslag hvis det ikke er nødvendig. Opplysningene kan bare benyttes til kredittvurdering. Det er i tillegg etablert en selvbetjent løsning hvor kunden selv kan gjøre oppslag i registeret. Datilsynet fører tilsyn med registeret.

2.4.4 Finland

Registrering og deling av både negative og positive kredittopplysninger i Finland skjer via kredittopplysningsbyrået Asiakastiето. Utvidelsen til registrering av positive opplysninger ble etablert og tatt i bruk i mai 2013, og omfatter 15 finansieringsselskaper. Registreringen og delingen av gjeldsopplysninger er basert på samtykke fra låntaker. Forespørsel kan bare skje i forbindelse med vurdering av konkrete kredittsøknader.

Gjeldsregistreringen omfatter opplysninger om antall kreditter innvilget av den enkelte kredittyster, samlet ramme for innvilget kreditt hos den enkelte kredittyster og oversikt over månedlige innbetalinger.

Etter det departementet har fått opplyst, ble systemet for gjeldsregistrering etablert uten foregående lovmessige tilpasninger eller godkjenningsordninger. Kredittopplysningsbyrået opplyser å hatt nær kontakt med myndighetene under utviklingen av systemet, både det finske justisdepartementet og tilsynsmyndighetene.

2.4.5 Belgia

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

Formålet med registeret er å gi kredittyster best mulig grunnlag for å kunne foreta kredittvurdering, og slik hindre for høy gjeldsbelastning. Det er også en lovpålagt plikt til å undersøke registeret før innvilgelse av ny kreditt. Etter innføringen av registeret er kredittysterens ansvar for eventuelt mislighold av låneforpliktelsene utvidet i de tilfeller det blir innvilget nye lån til tross for at

låntaker på lånetidspunktet har større gjeld enn inntekten kan dekke.

Kreditsøkerne er identifisert gjennom personnummer, navn, kjønn, fødselsdato og adresse. Databasen registrerer ingen sosioøkonomiske data om låntaker, slik som stilling, sivil status eller nasjonalitet. Når det gjelder kredittavtaler registreres finansforetaket som har utferdiget avtalen, typen kreditt som er innvilget, kredittsummen og første og siste dato for tilbakebetaling.

Kredittyterne er pålagt en rapporteringsplikt ved inngåelse av kredittavtaler og ved registrert betalingsmislighold. Fristen for rapportering er to arbeidsdager fra innvilgelse av kreditt.

Det er kredittytere og andre personer spesifisert i lovgivningen som er i en kredittytersituasjon har tilgang til gjeldsopplysningene i registeret. Det er åpnet for tilgang til registrerte opplysninger også i andre sammenhenger, for eksempel ved behandling av søknad om gjeldsordning. Ved utlevering av gjeldsopplysninger brukes elektroniske sertifikater for å sikre autorisert tilgang, kryptering av opplysninger og loggføring av oppslag i databasen for å ivareta konfidensialitet. Det utstedes også gjenparts brev til de registrerte hver gang det utleveres opplysninger. Enhver kan kontakte registeret for å finne ut hva som er registrert om dem selv i databasen, og for å få eventuelle uriktige opplysninger rettet.

2.5 Virkninger knyttet til bruk av gjeldsopplysninger ved kredittvurdering

2.5.1 Effektstudier

Formålet med å innføre en registreringsordning for visse gjeldstyper, er å forebygge alvorlige gjeldsproblemer. Det er imidlertid utfordringer knyttet til å gjøre nøyaktige målinger av effekten av tiltaket opp mot dette formålet. Bedre kredittvurdering antas å føre til mindre mislighold og gjeldsproblemer. Det er imidlertid en rekke faktorer som spiller inn på misligholdstallene, blant annet endrede økonomiske forutsetninger over tid. Dette gjør det vanskelig å kunne vurdere effekten av enkeltstående elementer som virker inn på denne utviklingen.

Ulike studier viser at økt informasjonstilfang, og særlig tilgang på positive kredittdata, gjør kredittytere i bedre stand til å kunne forutse om kunden vil stå i fare for å misligholde kreditten eller ikke.

IFC (International Finance Corporation) blant annet utvikler og driver programmer om finansier-

ing og rådgivning for privat bedriftsutvikling i fattige land, med formål å bekjempe fattigdom. Mer enn 100 land, herunder Norge, er representert i organisasjonen. IFC utgir årlige rapporter om sine programmer. I en rapport fra 2012 vises det til en studie gjennomført av Verdensbanken i 2004. Det ble der gjort en undersøkelse knyttet til ulike effekter av fullinformasjonsregistre (både positive og negative kredittopplysninger) blant 34 ulike banker i perioden 2001–2002. Undersøkelsen tok for seg effekt knyttet til saksbehandlingstid ved kredittsøknad, kostnader og mislighold. Når det gjelder innvirkningen på misligholdstall, svarer i overkant av 60% av bankene at misligholdstallene har sunket med 25% eller mer, mens kun 5% oppgir at utvidelsen ikke har gitt effekt på misligholdet. Det er også interessant at 50 % av bankene oppgir at innføring av positive data har medført en forbedring tilsvarende 25 % på saksbehandlingstid og kostnader. 10 % svarte derimot at utvidelsen ikke har hatt effekt på saksbehandlingstiden og 15 % oppgir at utvidelsen ikke har hatt effekt på kostnadene.

Verdensbanken fikk gjennomført en evaluering av kredittinformasjonssystemene i Argentina og Brasil i 2003 («*Public Credit Information Systems: Evaluating Available Information*»). Her ble det gjort en sammenligning av misligholdstallene i systemene før og etter tilgang på positive kredittopplysninger. I Argentina sank misligholdet med 22 %, mens i Brasil var nedgangen på 45 %.

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

I 2007 ble det utarbeidet et «white paper» i forbindelse med Brasils reform for å gjøre kredittvurdering mer effektiv. Studien ble utført av PERC (Political and Economic Research Council i USA). Registrering av positive data hadde frem til 2007 vært basert på at låntaker gav sitt samtykke til registrering både ved innvilgelse av lån og ved saldbevegelser. Reformen gikk ut på å utvide informasjonstilgangen i registeret blant annet ved at samtykke kun skulle gis ved innvilgelse av kreditten. PERC uttaler i punkt 2.2.1 at fullinformasjonsregistre gir kredittytere tilgang til lånesøkers allerede innvilgede kreditter, og i enkelte tilfeller også hvilke rammer kreditten har. Dette setter kredittytere i stand til å forutse låntakers mulighet for ytterligere kredittopptak, og med dette vurdere grensen for når vedkommende kan komme i betalingsproblemer på grunn av for mye gjeld. Til støtte for dette vises det i studien til tre ulike undersøkelser om prosentvis økning i muligheten

til å forutse mislighold når det gis tilgang til positive opplysninger. Studiene viste at graden av innvilgelse av lån økte, mens misligholdet avtok. Undersøkelsene var basert på studier av registre i hhv. USA, Colombia og Canada. PERC mener funnene i disse undersøkelsene er betydelige. PERC konkluderer i sin studie med at bredt informasjonstilfang er viktig for å forhindre insolvens blant låntakere.

2.5.2 Erfaringer fra andre land

I rapporten om modeller for registrering av usikret forbrukskreditt til bruk ved kredittvurdering, ble det særlig sett på registreringsløsningene i *Sverige og Belgia*. Erfaringene fra disse landene synes i stor grad å være på linje med de funn som er gjort gjennom studiene som det vises til i punkt 2.5.1.

I rapportens punkt 4.2.1 og 4.3.2 refereres det til informasjon gitt av Opplysningscentralen og finansieringsselskapet Nordax Finans i Sverige. Nordax finans tilbyr usikrede forbrukslån i alle nordiske land, og står under tilsyn av den svenske Finansinspektionen.

Erfaringene er at kredittvurderingene er blitt mer presise etter at registrering av opplysninger om gjeld ble innført i 1993. I tillegg anses det som en mulig sidevirkning at registeret virker preventivt på kredittsøknader fra personer som ikke evner å betjene ytterligere gjeld. Flere avstår fra å søke om kreditt de ikke har råd til å betjene når de vet at gjeldsopplysninger blir kjent for kredittyter ved kredittvurderingen.

Nordax Finans viser til at selskapet årlig behandler om lag 46 000 søknader om usikret forbrukskreditt i Sverige, og avslår i gjennomsnitt 65 % av søknadene. Eksisterende gjeldsbelastning, både sikret og usikret gjeld, på søkertidspunktet er en av flere avslagsgrunner. Selskapet anslår at det årlig avslår om lag 7000 kredittsøknader hovedsakelig på bakgrunn av for stor gjeldsbelastning.

For å se på effekt knyttet til tap, ble det gjort en sammenligning mellom tapstall for Nordax Finans kunder i henholdsvis Sverige og Norge i perioden 2007–2011. Ved en demografisk sammenligning av kundegruppene i Norge og Sve-

Tabell 2.1

	2007	2008	2009	2010	2011
Nordax no	0,8 %	1,6T %	2,6 %	1,8 %	1,25 %
Nordax sv	0,9 %	1,25 %	1,45 %	1,3 %	1,25 %

rige, vurderer Nordax Finans de norske kundene som mer økonomisk robuste enn de svenske, blant annet ut i fra inntektsforhold og at en holdsmessig større andel av befolkningen eier egen bolig. Den makroøkonomiske utviklingen de senere år skulle tilsa at norske kunder har sterkere økonomi. Sverige har høyere arbeidsledighet og større fall i BNP. Til tross for dette er det høyere tap knyttet til usikret forbrukskreditt i Norge.

I rapporten vises det også til at selskapet opplyser at det er nesten dobbelt så mange inkassosaker blant de norske som blant de svenske kundene.

Nordax mener at forskjellen i tapstallene først og fremst ligger i at opplysningstilfanget ved kredittvurdering er større i Sverige, og at dette gjennomgående gir mer presise kredittvurderinger i Sverige enn i Norge.

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

Samtidig viser misligholdsstatistikken en synkende kurve i hele perioden fra 2003 til 2012. I 2003 var andelen misligholdte kredittavtaler på 7 %, mens den i 2012 var sunket til 4,2 %.

Hovedsynspunktet til sentralbanken er at registeret har fungert etter sitt formål.

3 Kredittopplysningsvirksomhet og betydningen av gjeldsopplysninger ved kredittvurdering

3.1 Gjeldende rett ved kredittopplysningsvirksomhet

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

Personopplysningsforskriften kapittel 4 regulerer kredittopplysningsvirksomhet, og oppstiller konsesjonsplikt for foretak som skal behandle personopplysninger i kredittopplysningsvirksomhet, jf. § 4-5 og personopplysningsloven §§ 34 og 35.

Kredittopplysninger er definert som «meddelelser som belyser kredittverdighet eller økonomisk vederheftighet», jf. personopplysningsforskriften § 4-2. Opplysninger om enkeltpersoners kreditt vil etter definisjonen være å anse som kredittopplysninger. Personopplysningsforskriften angir ikke nærmere hvilke typer opplysninger som er kredittopplysninger, utover at det i § 4-2 annet ledd avgrenses mot virksomheter som ikke regnes som kredittopplysningsvirksomhet.

Det er Datatilsynet som gir konsesjon til å behandle personopplysninger i kredittopplysningsvirksomhet. I den gjeldende standardkonsesjonen til kredittopplysningsforetakene oppstilles blant annet vilkår for registerets innhold. Opplysninger om enkeltpersoners gjeld omfattes ikke av konsesjonen, og kan derfor i dag ikke benyttes i kredittopplysningsvirksomhet.

Det er i hovedsak to kredittopplysningsbyråer som driver kredittopplysningsvirksomhet knyttet til enkeltpersoner. De øvrige åtte byråene som har konsesjon fra Datatilsynet behandler ikke kredittopplysninger om enkeltpersoner.

Kredittopplysningsforetakene har i dag anledning til å innhente opplysninger fra offentlige tilgjengelige kilder som Brønnøysundregistrene, domstolene, Norsk Eiendomsinformasjon og fra inkassobyråer og kredittopplysningsbyråer

3.2 Bruk av gjeldsopplysninger i kredittvurdering

3.2.1 Innledning

Kredittvurdering er betegnelsen på de avveininger som gjøres av en kredittøyer når det skal tas stilling til om en søknad om kreditt skal innvilges. Formålet med kredittvurderingen er å finne ut hvor sannsynlig det er at søkeren vil klare å tilbakebetale lånet. Normalt benyttes det en såkalt scoremodell som automatisk beregner søkerens score basert på tilgjengelig informasjon om søkeren, og hva man vet om andre «lignende» personers betalingshistorikk basert på statistiske opplysninger.

3.2.2 Nærmere om kredittvurdering ved hjelp av scoremodeller

Ved søknader om usikret forbrukskreditt skjer kredittvurderingen ofte automatisk eller delvis automatisk, ved hjelp av elektroniske beslutningssystemer. Finansforetakene benytter dataprogrammer som etter en sammenstilling av tilgjengelige opplysninger foretar en automatisk «scorevurdering» av søkerens evne til å betjene gjelden. De opplysningene som er tilgjengelige er først og fremst informasjon fra kredittsøkerens søknadskjema, ligningsdata, herunder inntekts- og formuesforhold, eventuell betalingshistorikk hos det aktuelle finansforetaket og informasjon om betalingsanmerkninger fra et kredittopplysningsbyrå. I følge konsesjonsvilkårene fra Datatilsynet pkt. 6.1 kan en opplysning ikke brukes i kredittopplysningsvirksomhet lenger enn fire år. Opplysninger om betalingsanmerkninger slettes derfor etter fire år. Finansforetakene vil ikke nødvendigvis ha

samme informasjonsgrunnlag, siden opplysninger om gjeld som en kredittsøker har hos andre finansforetak er underlagt taushetsplikt.

Det finnes flere typer scoremodeller, men de fleste benytter en skala fra 1 til 100, hvor 100 er beste score. For hver av modellene er det i samarbeid med den enkelte kreditttiter satt en grense på hvilken score man må ha for å bli godkjent. De fleste kreditttiter praktiserer et system hvor de med høyest score får automatisk innvilgelse, de med lavest score får automatisk avslag og de øvrige trekkes ut for manuell behandling. I denne gruppen vil noen få innvilget kreditt uten spesielle forbehold, noen med fraråding, og noen vil få avslag.

3.2.3 Hvordan gjeldsopplysninger kan påvirke scoremodellene

Dersom kredittopplysningsbyråene og finansforetakene får tilgang til gjeldsopplysninger, vil dette gi et utvidet faktagrunnlag når sannsynligheten for betalingsproblemer/mislighold skal vurderes. Muligheten til å bruke gjeldsopplysninger vil først og fremst medføre at scoreberegningen blir mer *presis*, og i en del tilfeller vil gjeldsopplysningene bli utslagsgivende for om kredittsøknaden i det hele tatt skal innvilges, eller for hvor mye kreditt som skal innvilges. Dernest vil vurderingen bli *sikrere*, ved at opplysninger om gjeldsforhold fra søkeren kan kontrolleres mot det som er registrert. Dette vil ha betydning for søknader hvor søkeren ikke har full oversikt over sine gjeldsforpliktelser, eller bevisst unnlater å opplyse om disse, samt for småkreditter, hvor gjeldsopplysninger ikke etterspørres. For tilfeller hvor det allerede foreligger fullstendig og korrekt informasjon om gjeldsforholdene, vil registrerte gjeldsopplysninger ikke påvirke scoren. Videre vil det være opp til det enkelte foretak å vurdere hvordan gjeldsopplysningene skal vektas, både i det enkelte tilfelle og generelt. På bakgrunn av det forsvarlighetskrav som må oppstilles til kredittvurderingen, vil det imidlertid kunne være ansvarsbetingende dersom det ikke legges tilstrekkelig vekt på opplysningene, jf. pkt. 3.2.5. Tilgang til gjeldsopplysninger vil således legge bedre til rette for at søkere med for mye gjeld i forhold til betjeningsevne ikke får innvilget ytterligere kreditt.

3.2.4 Kredittvurderingsplikt

Finansavtaleloven § 46b pålegger finansforetak og andre som tilbyr lån eller kreditt til en forbruker å gjøre en kredittvurdering av forbrukeren:

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

En kredittvurdering kan føre til at (1) søknaden innvilges uten spesielle forbehold, (2) søknaden innvilges, men etter at kredittsøker er frarådet å oppta lånet, eller (3) søknaden avslås.

Kravet til hvor grundig kredittvurderingen skal være, vil avhenge av hvilken type kreditt som gis og størrelsen på kreditten. Ved vurdering av større lån, for eksempel i forbindelse med kjøp av bolig, skjer det normalt en grundig kredittvurdering. Kredittsøkeren må opplyse om andre låneforhold, og det blir nøye vurdert om kredittsøkeren har økonomisk evne til å betjene det nye lånet.

Finansklagenemnda Bank har i sin praksis lagt til grunn at det ved innvilgelse av mindre kredittbeløp er tilstrekkelig at det foretas en forenklet kredittvurdering. I sak BKN-05154 var spørsmålet om kundens gjeldsforpliktelse skulle lempes på grunn av sviktende kredittvurdering. Nemnda fant at det ikke var grunnlag for lemping på dette grunnlag fordi kreditten var så vidt liten (kontokreditt på kr 20 000) at det fremsto som akseptabelt at banken la vekt på klagers siste likning, at det ikke var notert betalingsanmerkninger eller vesentlige mislighold på kontoforhold, samt brukte automatiserte adferdsscoremodeller. Kunden hadde ikke opplyst om andre gjeldsforhold, og nemnda mente at ut over det som fremgikk av siste likning hadde ikke långiver mulighet for å versifisere søkerens opplysninger om gjeldsgrad. I sak BKN-06058 påpeker nemnda at det også ved små kreditter må kunne vises til at kredittvurderingen som er lagt til grunn er reell, da mindre kreditter kan være betydelig for enkelte kunder.

Det er en forutsetning for kreditttiteres kredittvurdering at kredittsøker opplyser om sine gjeldsforhold. Det kan forekomme tilfeller hvor kredittsøkeren ikke har oversikt over sine gjeldsforhold, eller unnlater å oppgi riktige opplysninger. Sistnevnte tilfeller vil kunne falle inn under straffelovens bedrageribestemmelse. I enkelte sammenhenger etterspørres ikke gjeldsopplysninger ved kredittvurdering. Finansieringsselskapenes Forening har opplyst at kredittsøker vanligvis ikke blir bedt om å oppgi gjeld ved søknad om kredittkort, men at det ved søknad om forbrukslån er slik at kredittsøker systematisk blir bedt om å oppgi gjeld.

3.2.5 Frarådningsplikt

Etter finansavtaleloven § 47 har finansforetakene en frarådningsplikt overfor forbrukere som kredittsøkere, dersom det antas at økonomisk evne eller andre forhold på forbrukerens side tilsier at denne alvorlig bør overveie å avstå fra å ta opp kreditten. Formålet er å forhindre at det gis lån og kreditt når kundens evne til tilbakebetaling allerede på lånetidspunktet er svak. Kredittsøkeren skal skriftlig bekrefte frarådingen i tilfeller hvor han eller hun inngår kredittavtalen på tross av frarådingen. Frarådningsplikten gjelder foruten ved innvilgelse av forbrukskreditt, også ved ytelse av forbrukertjenester på kreditt. Det følger videre av bestemmelsens annet ledd at frarådningsplikten også skal gjelde for en kredittformidler som opptrer på vegne av kredittyteren.

Ved vurderingen av om det foreligger frarådningsplikt, vil det være sentralt for kredittyter å vurdere om terminbeløpene vil belaste låntakerens økonomi utover det forsvarlige. Rentenivå, avdragstid og øvrige lånebetingelser vil være relevant for denne vurderingen. For eksempel kan et forbrukslån til bil med fem års avdragstid være uforsvarlig, mens et tilsvarende billån med sikkerhet i fast eiendom, lengre avdragstid og lavere rente, kan være forsvarlig.

Dersom kredittyteren ikke har frarådet kredittsøkeren å ta opp kreditten i tilfeller hvor han

var forpliktet til dette, kan kundens betalingsforpliktelse etter en rimelighetsvurdering bli lempet, jf. finansavtaleloven § 47 tredje ledd. I rimelighetsvurderingen vil forhold på kundens side også kunne være relevante, jf. Ot.prp. nr. 22 (2007–2008) på side 67, hvor det fremgår at det blant annet kan ses hen til i hvilken grad kunden selv er å bebreide for låneopptaket. Bankklagenemnda uttaler i sak BKN-2010-023 at nemnda finner at finansieringsselskapet ikke hadde en frarådningsplikt da det på kredittvurderingstidspunktet fremsto for selskapet som om klagers økonomi var tilstrekkelig god for låneopptaket. Klager hadde ikke opplyst om all eksisterende gjeld, noe nemnda mener ikke kan anføres mot selskapet i ettertid.

Dersom kredittyter ikke har etterspurt opplysninger fra kunden eller at det etter omstendighetene ikke framsto som nødvendig for han eller henne å gi opplysningene, kan vedkommende neppe møtes med at det er gitt ufullstendige opplysninger, jf. uttalelse fra Finansklagenemnda Bank (2008-054). Saken gjaldt innvilgelse av et lån pålydende kr 532.500, og hvor det ble konkludert med at banken ikke hadde overholdt frarådningsplikten, da det ikke var foretatt undersøkelser om kundens gjeldsbelastning. Kundens låneansvar ble på denne bakgrunn redusert med kr. 75 000.

4 Omfanget av gjeldsproblemer

4.1 Innledning

Gjeldsproblemer og andre økonomiske vansker blant private hushold anses i dag som et betydelig samfunnsproblem. På tross av god økonomisk utvikling i Norge, med moderat arbeidsledighet, høyt lønnsnivå og lave boliglansrenter, er det mange som opplever problemer med å overholde sine gjeldsforpliktelser og andre økonomiske forpliktelser. Dette illustreres bl.a. av et høyt antall inkassosaker, økende gjeldsbelastning for det enkelte hushold, og stor etterspørsel etter gjelds-sanering og den økonomiske rådgivningstjenesten. Bakgrunnen for dette er sammensatt, men både forskning på feltet, samt statistiske opplysninger om gjeldsutvikling og gjeldssammensetning på ulike områder, tyder på at for høyt opptak av forbrukskreditter er en betydelig årsaksfaktor. Med forbrukskreditter forstås kredittkort, kjøpekreditter i butikker og såkalte usikrede forbrukslån, altså lån uten pantesikkerhet. I det følgende redegjøres for status og utviklingstrekk på feltet.

4.2 Husholdenes gjeldsbelastning

I følge Finanstilsynet («Finansielt utsyn» 2013) har norske hushold gjennomgående en svært høy og økende gjeldsbelastning. Husholdenes gjeld (innenlandsk bruttogjeld) utgjorde til sammen 2 405 milliarder kroner ved utgangen av mars 2013, noe som var en oppgang fra 2 400 milliarder kroner måneden før. Tolvmånedersveksten var 7,2 % fram til utgangen av mars, og har vært uendret siden november 2012. Gjennomsnittlig gjeld for alle husholdene var 1 048 000 kroner i 2011, noe som utgjorde 36 % av husholdenes bruttoformue i 2011. Dette var en økning på 5,7 % fra 2010. Gjelden i husholdene har i lang tid steget mer enn inntektene, og ligger gjennomsnittlig på ca. 200 % av inntekten. Andelen husholdninger med gjeld større enn tre ganger samlet inntekt, økte fra 9 til 15 prosent fra 2004 til 2011.

Fra årtusensskiftet fram til den internasjonale finanskrisen i 2008 vokste husholdningenes gjeld betydelig raskere enn deres disponible inntekter.

Etter en kort periode hvor gjelden utviklet seg i takt med inntektene, har gjeldsbelastningen (gjeld i forhold til inntekt) fortsatt å øke. Veksten i gjeldsbelastning er imidlertid lavere nå enn før finanskrisen. Økningen i gjeldsbelastningen gjelder et flertall av husholdningene. Gjeldsbelastning målt som gjeld i forhold til samlet inntekt viser at en stadig større andel av husholdningene har høy gjeldsbelastning. Andelen husholdninger med gjeld mellom tre og fem ganger samlet inntekt har økt på bekostning av andelen uten gjeld eller gjeld mindre eller lik samlet inntekt. Gjelden i norske hushold er for den alt overveiende delen knyttet til bolig, og det høye gjeldsvolumet har derfor først og fremst sammenheng med høye boligpriser og en stor andel eierboliger. Boliggjelden utgjør om lag 90 % av bruttogjelden.

Flere hushold har gjeld i form av *forbrukskreditter*. Denne typen kreditt kjennetegnes av høy effektiv rente og kort nedbetalingstid. Slike kreditter utgjorde ved utgangen av 2012 i underkant av 3 % av husholdningenes samlede gjeld. Veksten av slik kreditt var høy frem mot finanskrisen, men falt betydelig i 2009. De siste tre årene har det igjen vært en stigende vekst. I en spørreundersøkelse utført av Statens Institutt for Forbruksforskning for året 2012 (SIFO, Rapport 6/2013) opplyste 14 % av husholdene at de hadde *forbrukslån*. I overkant av halvparten av disse hadde tatt opp kreditten utenfor egen bankforbindelse, altså i annen bank, finansieringsselskap, butikk, eller lignende. Over 50 % oppgav at de hadde blitt oppmerksomme på tilbudet ved nettreklame. Når det gjelder *kredittkort*, fremkommer det i rapporten at 79 % av befolkningen har et eller flere slike kort, samt at 84 % av disse hadde brukt kortet det siste året før de ble spurt. Dette er en dobling siden 2007, hvor 41 % opplyste å ha brukt kredittkort. Av de som hadde brukt kredittkort siste år, opplyste 71 % at de hadde benyttet seg av kreditten, altså ved å ikke betale inn hele beløpet ved forfall, slik at det oppstod gjeld. Tilsvarende tall for 2009 var 76 % og for 2010 74 %. Antallet som bruker kredittkort er altså sterkt økende, mens antallet som betaler hele summen ved forfall, er fallende. Av rapporten fremkommer det at 18 % av befolkning

gen sier de har «kredittkortlån». Gjennomsnittlig utestående for kredittkort opplyses å være kr 37 444 og for forbrukslån kr 103 106.

Selv om forbrukskreditter utgjør bare 3 % andel av de samlede utlån til norske hushold, vil belastningen de utgjør for det enkelte hushold likevel være stor. De månedelige kostnadene ved forbrukskreditt vil på grunn av renteforskjellen være vesentlig større enn ved et boliglån. Som eksempel kan en forbrukskreditt på 150 000 gi like store månedlige utgifter som et boliglån på kr 1,5 mill. Andelen forbrukskreditt i forhold til boliggjeld sier derfor lite om hvor problematisk denne kreditten er for husholdene.

4.3 Inkassostatistikken

Når et krav ikke betales ved forfall, vil det normalt bli sendt til inkasso, som vil være første skritt i innfordringsprosessen. Når kravet kommer til et inkassobyrå, blir dette registrert som en innkommet inkassosak. Finanstilsynets statistikk over slike saker viser en kraftig vekst de senere år.

En av tre nye inkassosaker i 2012 ble avsluttet før betalingsoppfordring ble sendt ut. I mange av sakene betaler skyldneren etter at foretakene har sendt ut purring/inkassovarsel, noe som indikerer at mange av sakene ikke er knyttet til alvorlige betalingsproblemer. En sammenlikning mellom 2011 og 2012, viser følgende utviklingstrekk:

- Nye inkassosaker viser vekst på 4,8 prosent
- Avsluttede inkassosaker viser vekst på 4,6 prosent
- Antall inkassosaker til behandling viser vekst på 3,1 prosent
- Misligholdte forpliktelser til inndrivelse viser vekst på 2,1 prosent
- Innkassert beløp viser vekst på 3,2 prosent

Finanstilsynet opplyser at en del av veksten skyldes at inkassoforetak i større grad enn tidligere forestår utsendelse av purring/inkassovarsel som en del av inkassovirksomheten. Flere saker innrapporteres derfor til Finanstilsynet som del av inkassoforetakenes opplysningsplikt, mens disse tidligere var til inndrivelse hos bedriftene selv. Bedriftene er ikke underlagt tilsyn eller rapporteringsplikt til Finanstilsynet. Økningen i antall inkassosaker skyldes derfor ikke utelukkende en økning i betalingsproblemer i befolkningen.

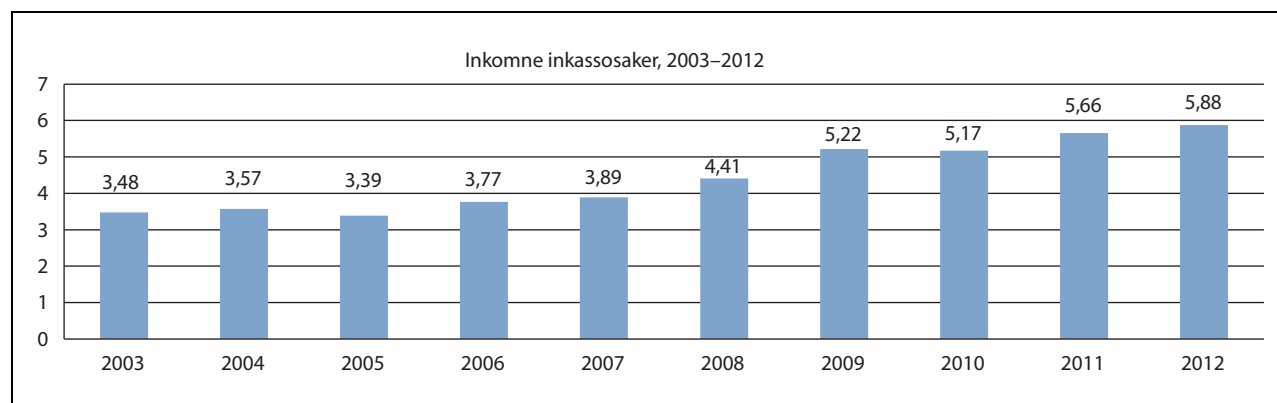
Ved utgangen av 2012 var det ca 3,5 mill inkassosaker under arbeid. Dette inkluderer både inkassosaker mot enkeltpersoner og bedrifter.

Ifølge Finanstilsynet var 13 % av inkassosakene mot enkeltpersoner knyttet til forbrukskreditt. Fordelingen mellom sakstypene i desember 2012 var slik:

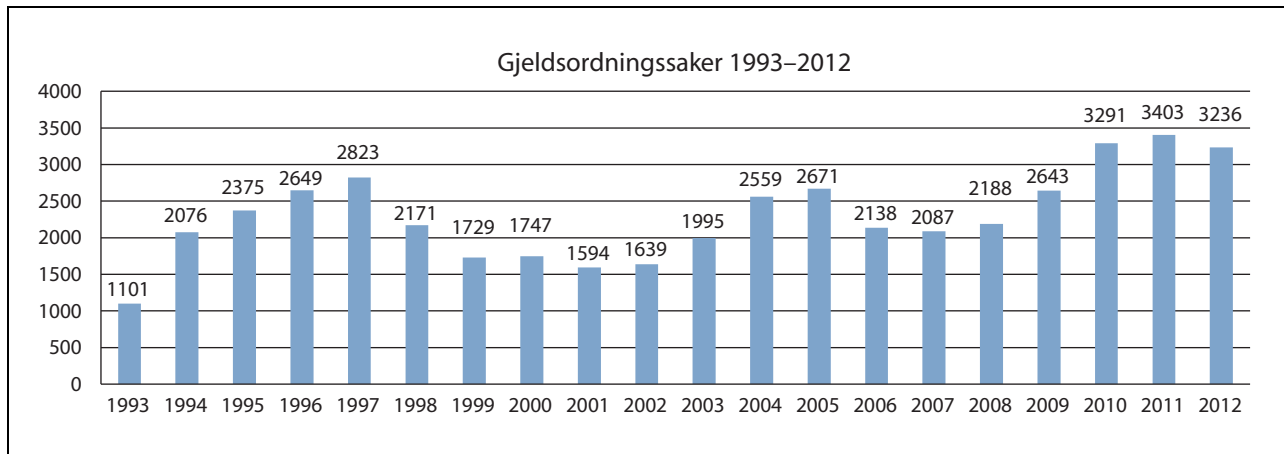
Telefon, TV mv.	18 %
Småkrav	17 %
Forbrukslån	13 %
Forsikring/helse	12 %
Elektrisitet	11 %
Boliglån/husleie	2 %
Øvrige krav	27 %

4.4 Gjeldsordningsloven

Statistikken over åpne gjeldsforhandlinger mv. må antas å gi en viss indikasjon på utviklingen når det gjelder de tyngre gjeldsproblemene. Statistikken viser at saksmengden holder seg høy, og den synes ikke i nevneverdig grad å være påvirket av konjunktorene de senere årene. I 2011 ble det registrert det høyeste antallet gjeldsordninger



Figur 4.1

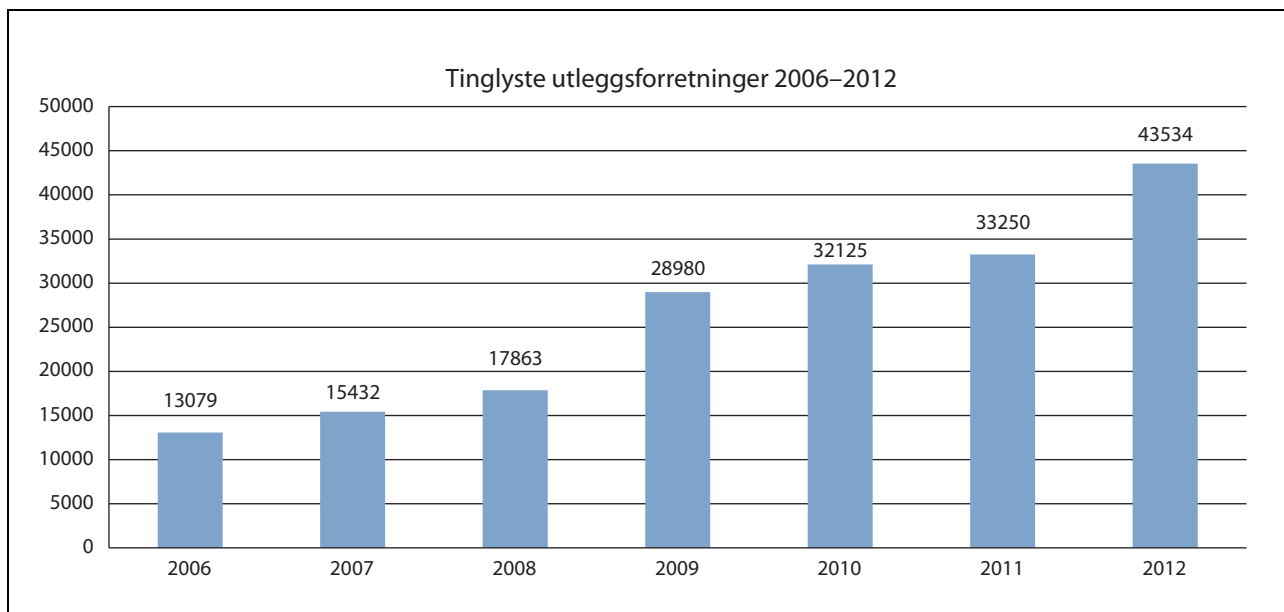


Figur 4.2

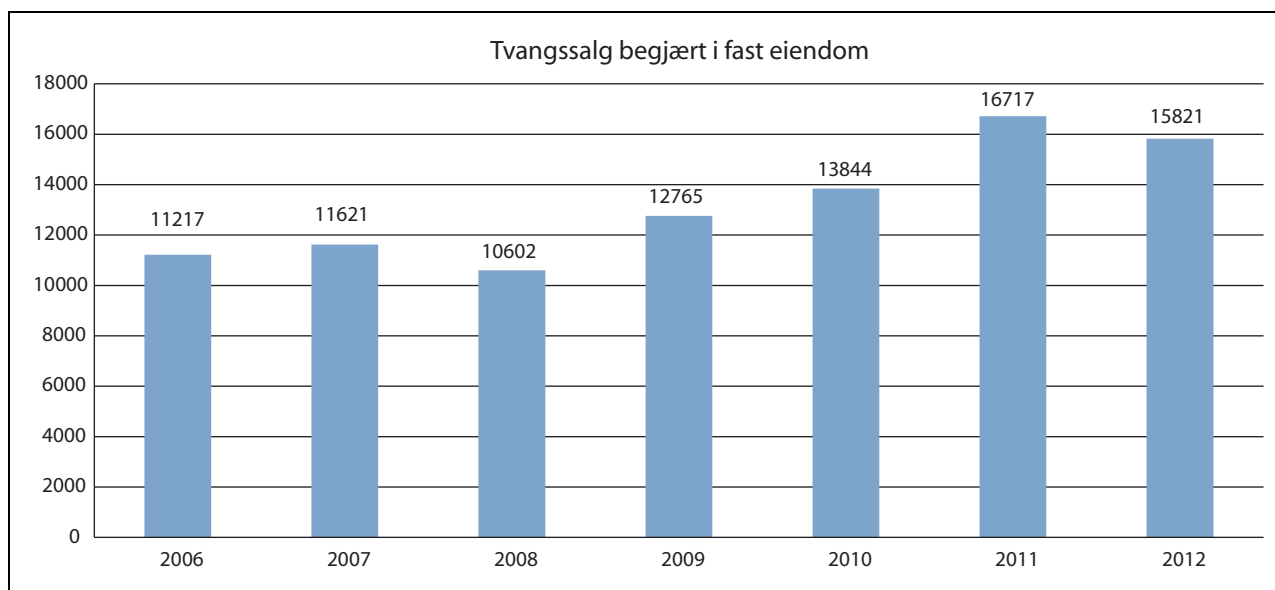
noensinne. Også tallene for 2012 var høye, og utviklingen har fortsatt i 2013. Statistikken sier nok også mye om saksavviklingen og kapasiteten hos namsmennene, og er derfor ikke utelukkende knyttet til pågangen fra publikum. Dette gjelder særlig de første årene etter at loven kom. I 1993 kom det henvendelse fra 22 000 personer som ønsket å søke om gjeldsforhandling etter loven. Dette resulterte imidlertid i bare om lag 1100 åpnete saker. I dag er det bedre samsvar mellom henvendelser og saksmengde.

4.5 Utlegg og tvangsforretninger

Statistikken over utleggsforretninger og tvangsforretninger gir også en indikasjon på omfanget og utviklingen av alvorlige gjeldsproblemer. Utlegg er en tvangsmessig stiftelse av pant i et formuesobjekt skyldneren eier, eller et tvangstrekk i lønn eller andre inntekter direkte fra den som utbetaler midlene, som ledd i innfordringen av gjeld. Nedenforstående statistikk fra SSB viser en sterk økning i utleggsforretninger de siste 5-6 årene og et jevnt stigende antall begjæringer om tvangssalg i fast eiendom.



Figur 4.3



Figur 4.4

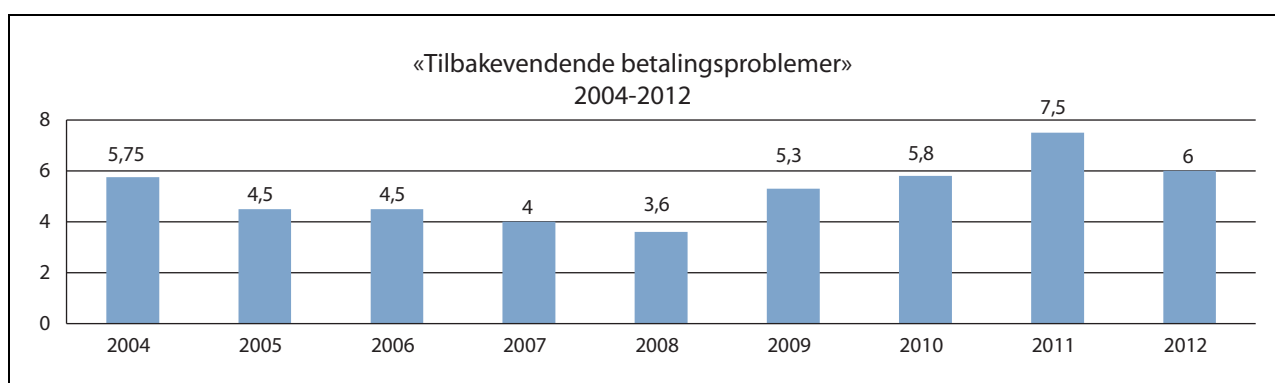
4.6 Forskning om økonomiske problemer i private hushold

4.6.1 Husholdningenes økonomiske situasjon og betalingsproblemer (Husholdenes økonomiske situasjon 2011» prosjektnotat 12/2011 og Sifo-rapport 6-2013)

Statens Institutt for Forbruksforskning (SIFO) har siden 1985 målt omfanget av økonomiske problemer (tilbakevendende betalingsproblemer) blant husholdningene. Disse målingene gir gode kunnskaper om utviklingen nesten 25 år tilbake i tid. SIFO konkluderer med at det er en klar trend at omfanget av betalingsproblemer har falt fra begynnelsen av 1990-årene og inn på 2000-tallet. Målingene er gjort ved at et representativt utvalg er blitt spurt om hvorvidt det i løpet av det siste året har hendt at «ditt hushold ikke har hatt penger til å betale regninger eller lån ved absolutt

siste forfall». Dersom svaret på dette er ja, blir husholdet spurt om dette har forekommet «en sjelden gang», «av og til» eller «ofte», hvorav de to siste svaralternativene defineres som «tilbakevendende betalingsproblemer». Andel i prosent. Den siste målingen er fra vinteren 2012/13. Det er 6 % av husholdene som opplyser at de har tilbakevendende betalingsproblemer, mot 7,5 % i 2011.

I rapport 6-2013 har SIFO nærmere på den finansielle risikosituasjonen for norske hushold i 2012. Det fastslås at husholdenes rammebetingelser har endret seg dramatisk de senere årene, og at høy vekst i boligpriser og en høy og økende gjeld kan utgjøre en risiko for den finansielle stabiliteten. For mange yngre låntakere utgjør boliglånene mer enn 90 % av boligens verdi. Inntektsutviklingen har vært god de siste årene hos de fleste hushold. Det pekes samtidig på den vanskelige situasjonen i Europa ellers, og at ytterligere tilbakeslag i EURO-sonen også kan true norsk økonomi. Omfanget av forbrukskre-



Figur 4.5

ditt har økt betydelig de senere årene, med nesten en dobling siden 2007, selv om boliglån er den dominerende gjeldsformen i Norge. Dette har først og fremst sammenheng med et stort antall selveide boliger og høye priser. Hele 67 % av husholdene har boliglån, mens tallet for studielån er 24 %. 19 % har lånt til å kjøpe bil. De som har mest lån er også mest bekymret for sin situasjon. Bekymringen er først og fremst knyttet til lånenes størrelse og manglende oversikt. Men arbeidsløshet, sykdom og samlivsbrudd er også faktorer som skaper bekymring for betalingsproblemer. SIFO konkluderer med at det i hovedsak er tre forhold som kan føre folk inn i betalingsproblemer; for mye gjeld i forhold til inntekt, ulike livsbegivenheter og livsrelaterte forhold som forsørgelse mv.

4.6.2 Unge voksne og personlig økonomi (SIFO-rapport 4-2013)

Temaet i denne studien er den økonomiske situasjonen for unge mennesker mellom 18 og 25 år. SIFO har spesielt sett på deres låne- og kredittadferd, samt deres eventuelle betalingsproblemer. Utvalget i studien er gjort blant de som har betalt for varer og tjenester med kredittkort det siste året. I gruppen som ble undersøkt var det bare 28 % som ikke hadde lån. Det vanligste lånet var studielån. 7 % hadde forbrukslån, og gjennomsnittlig utestående var ca. kr 40 000. 8 % hadde lånefinansiert bil. Andelen som hadde kredittkort økte med alderen. Blant 18-åringene var det 6 % som hadde tre kort, mens det blant 25-åringene var 25 % som hadde tre eller flere kort. Gjelden var også økende med alderen. De fleste av ungdommene som ble undersøkt mente at deres økonomiske kunnskap var god, og de hadde lært det meste om dette temaet av foreldrene. 4 av 5 mener at det burde vært mer opplæring i personlig økonomi på skolen. Videre var det 7 % av de som deltok i studien som opplyste at de hadde betalingsproblemer. Dette er omtrent som i befolkningen generelt. Men på grunn av utvalgsmaterialet konkluderer SIFO med at unge voksne sannsynligvis har mindre betalingsproblemer enn andre. De aller fleste hadde ordnet opp i sine betalingsproblemer, noe som i stor utstrekning skyldtes hjelp fra foreldrene. Konklusjonen i rapporten er at god økonomisk kunnskap og god orden på økonomien er viktig for å unngå betalingsproblemer. De unge ønsker bedre beskyttelse, mer hjelp og mer økonomiundervisning på skolen. De mener også at det er for lett å få kreditt.

4.6.3 Hvorfor øker antall gjeldsordningssaker i Oslo? (SIFO-rapport 3-2013)

Antallet gjeldsordningssaker har økt de senere årene jf. pkt. 4.4. Hos Namsfogden i Oslo har økningen vært uvanlig høy i 2011. Departementet ba derfor SIFO se nærmere på bakgrunnen for dette. SIFO har gjort en sammenligning mellom åpnede gjeldsforhandlinger i årene 1999, 2004 og 2011. Konklusjonen er at det er store forskjeller mellom de som fikk åpnet gjeldsforhandling i 2011 i forhold til de tidligere årene. Forskjellene er blant annet knyttet til lav inntekt, lånefinansiert forbruk og samlivsbrudd. Når det gjelder betydningen av forbruksgjeld, er forskjellen markant. Denne typen gjeld utgjør nå en andel på 40 % av totalgjelden. Gjennomsnittlig omfang av forbruksgjelden er ca. 315 000, og over halvparten har forbruksgjeld på over kr 200 000. SIFO peker også på at renter og gebyrer utgjør en høy andel av mange av gjeldskravene, og at «rentemekanismen» er en vesentlig årsak til at gjeldsbyrden vokser til et u håndterlig nivå. Det konkluderes med at hovedforklaringen på den økte saksmengden bl.a. er knyttet til forbrukslån, flere søkere med høye inntekter, og flere søkere over 50 år.

4.6.4 Økonomisk utsatthet (SIFO-rapport 2-2012)

I denne undersøkelsen settes det fokus på bl.a. økonomisk «dugelighet». Et viktig element i dette er om husholdet har en økonomisk buffer eller «noe å gå på» dersom problemer oppstår. Dette kan være formue, verdifulle eiendeler mv. Videre er det mange som betrakter kredittmuligheter som buffer. Et alminnelig synspunkt er at man i alle fall bør ha en eller to månedslønner å gå på. Undersøkelsen viser at omtrent en tredjedel av befolkningen har mindre enn en månedslønn i bakhånd. Disse defineres som en utsatt gruppe økonomisk sett. De har bl.a. tre ganger så høy sannsynlighet for å få betalingsproblemer som normalbefolkningen. Gruppen er kjennetegnet av at husholdet har under kr 400 000 i brutto årsinntekt, lavere kunnskap om økonomi og mer forbrukskreditt enn andre. SIFO antar på denne bakgrunn at andelen med betalingsproblemer raskt kan øke dersom rammebetingelsene endrer seg.

4.6.5 Økonomiske problemer i oppgangstider (SIFO-rapport 8-2010)

Denne rapporten tar for seg den privatøkonomiske situasjonen i kjølvannet av finanskrisen. Det bemerkes her at tilsiget av problemkategorier rent mengdemessig skjer i aldersgruppen 30-50 år. Relativt sett er det imidlertid de yngre og de

eldre som skiller seg ut. Det er blant de under 30 år og de mellom 50 og 70 år at utbredelsen av økonomiske vansker øker mest. Dette gjelder enten man ser på indikatorer for lettere betalingsvansker eller alvorlige problemer knyttet til gjeld (tvangssalg, gjeldsordning mv.). Dette antas å kunne representere et nytt særtrekk som kan være en konsekvens av finanskrisen.

5 Hensynet til personvernet

5.1 Generelle bemerkninger

Behandling og utveksling av personopplysninger er en nødvendig forutsetning for et moderne og velfungerende samfunn. Ved siden av å gi gode, sikre og lett tilgjengelige tjenester for publikum, kan dette også bidra til å forebygge og avverge uønskede forhold i samfunnet. På den annen side kan behandling av personopplysninger også true vernet av privatlivets fred, særlig dersom opplysningene blir brukt utenfor sitt formål, eller kommer på avveie.

Personvern er et uttrykk for den enkeltes og samfunnets behov for vern om den personlige integritet. Personvernet er derfor nært knyttet til enkeltindividets rett til selvbestemmelse og privatliv. Et vesentlig element i personvernet er at enhver i utgangspunktet skal kunne bestemme hva andre skal få vite om egne personlige forhold. Personvern i denne sammenhengen kan også kalles «personopplysningsvern». Det er på dette området man finner det sterkeste lovfestede vern, for eksempel i personopplysningsloven, regler om taushetsplikt mv. Personvernregelverket skal bl.a. sikre at det ikke behandles flere opplysninger enn det som er nødvendig for et konkret formål, og at det bare behandles opplysninger for formål som er legitime. Videre skal personopplysningene være korrekte, fullstendige, relevante og tilstrekkelige for det enkelte formål. På den annen side kan ikke selvbestemmelsesretten være uinnskrenket. I noen tilfeller kan samfunnets interesser veie tyngre enn hensynet til den enkeltes interesse i å verne om sin person. Viktige mot hensyn i personvernsammenheng kan dermed være utøvelsen av sentrale samfunnsfunksjoner som kriminalitetsforebygging og kontrollvirksomhet. Behandling av personopplysninger kan dessuten være i den registrertes interesse. Dette kan være tilfellet ved gjenbruk av personopplysninger, hvor for eksempel brukere av offentlige tjenester slipper å gi samme opplysninger flere ganger, eller slipper å gi opplysninger fordi disse allerede er tilgjengelige.

Et tiltak som vurderes iverksatt, og som innebærer inngrep eller trusler mot personvernet, må

således fra sak til sak veies opp mot relevante samfunnshensyn og andre interesser. Dette omtales som forholdsmessighetsprinsippet. Avveiningene som gjøres i denne sammenhengen betegnes som proporsjonalitetsvurderinger. Et sentralt tema i disse vurderingene er hvor inngripende personvernkonsekvenser det er tale om i det aktuelle tilfellet, og hvor tungtveiende samfunnsinteresser eller andre interesser det er tale om å verne. Det må også tas hensyn til hvor stor den *samlede* integritetskrenkingen mot den registrerte er. Ulike samfunnsinteresser vil her ha ulik vekt. Rent økonomiske interesser vil for eksempel ha mindre vekt enn vern om liv og helse, men også vern om økonomiske interesser kan være tungtveiende dersom de økonomiske utslagene er store. Vurderingen vil ofte måtte omfatte flere alternative løsninger til det tiltak som vurderes iverksatt. Det må samtidig undersøkes hva som kan gjøres for å begrense ulemper og uønsket spredning av personopplysninger. Dette kan være tilgangskontroll, krav om kryptering av opplysninger som skal utveksles, begrensninger i omfanget av de registrerte opplysningene mv. Tiltaket må ikke være mer inngripende enn det som er nødvendig for å verne samfunnsinteressene.

5.2 Personvernmessige konsekvenser av registrering av gjeldsopplysninger

5.2.1 Innledning

I henhold til utredningsinstruksen skal hver sak inneholde en utredning av antatte *vesentlige* konsekvenser av den beslutning som foreslås truffet. Dette innebærer at det innledningsvis i utredningsarbeidet må foretas en overordnet vurdering av om tiltaket har vesentlige personvernkonsekvenser, jf. publikasjonen «Veileder til utredningsinstruksen – vurdering av personvernkonsekvenser», side 10 høyre spalte første avsnitt. Denne innledende vurderingen vil ikke være så grundig som selve utredningen av personvernkonsekvenser, selv om vurderingstemaet for så vidt er det samme.

Vurderingen av *om* et tiltak har vesentlige personvernmessige konsekvenser vil dermed i praksis være en «forenklet personvern vurdering», jf. veilederen side 10 høyre spalte annet avsnitt. Da forslaget om gjeldsregistrering ble sendt på høring, var det ikke foretatt noen særskilt utredning av personvernkonsekvensene av tiltaket. Bakgrunnen for dette var at tiltaket ble vurdert til ikke å ha vesentlige personvernmessige konsekvenser. Departementet ser det imidlertid som ønskelig at bakgrunnen for denne vurderingen kommer tydeligere frem, og vil gjøre nærmere rede for denne i punkt. 5.2.2. nedenfor. På bakgrunn av innspill under høringen, har departementet kommet til at det også bør foretas en grundigere analyse av enkelte personvernmessige sider ved forslaget, herunder forslagets proporsjonalitet, jf. pkt. 5.3.

5.2.2 Vurderingen av om tiltaket har vesentlige personvernmessige konsekvenser

Departementet vil i det følgende gi en vurdering av *om* registrering av forbrukskreditt kan antas å ha vesentlig personvernmessige konsekvenser, bl.a. basert på de nevnte kriteriene.

Departementet tar utgangspunkt i at opplysninger om forbrukskreditt ikke anses som *sensitive*, jf. personopplysningsloven § 2. Det må likevel legges noe vekt på at en større del av befolkningen trolig vil mene at opplysningene er beskyttelsesverdige. Det antas etter dette at den type opplysninger det er tale om å registrere, i noen grad trekker i retning av at tiltaket kan ha vesentlige konsekvenser for personvernet.

Det vil også være relevant å gjøre en vurdering av *opplysningskvaliteten* og opplysningenes *detaljeringsgrad*. Det må legges opp til gode tekniske løsninger for innsendelse og mottak av opplysninger slik at opplysningene blir korrekte. Foretakene har ingen interesse i å rapportere opplysninger som ikke er riktige. Det legges derfor til grunn at opplysningskvaliteten blir høy. Detaljeringsgraden på opplysningene som skal registreres må være slik at den er tilpasset formålet med registreringen. Det vil ikke bli registrert opplysninger som ikke er nødvendig for at formålet med registreringen oppnås. For at kredittyster skal kunne nyttiggjøre seg opplysningene ved kredittvurdering, er det behov for visse opplysninger om den enkelte kreditt, som blant annet innvilget kreditttramme og oppdateringer knyttet til hva som er disponert. Nærmere om hva som skal registreres på den enkelte kreditt foreslås regulert i forskrift

om rapporteringsplikten, jf. pkt 6.3.3. Departementet antar at disse forhold taler for at tiltaket ikke er vesentlig mht. personvernkonsekvenser.

Et annet kriterium som må vurderes i denne sammenhengen er hvor *omfattende* behandling det legges opp til, herunder antallet personer det er tale om å registrere, antallet opplysninger om den enkelte og om det er fare for uhjemlet *kopling* opp mot andre registre eller bruk *utenfor formålet*. Det er også av betydning i hvilken grad den registrerte har *selvbestemmelsesrett* vedrørende registreringen, samt om denne er *kjent med behandlingen* av opplysningene. Når det gjelder antallet personer det er tale om å registrere, antar departementet at dette klart vil trekke i retning av vesentlighet. Registreringen vil utvilsomt komme til å omfatte et høyt antall personer. Antallet opplysninger om den *enkelte* skal imidlertid være tilpasset formålet med registreringen, og det vises her til forrige avsnitt.

På bakgrunn av at behandlingen av opplysningene i første omgang vil skje i Brønnøysundregistrene og i konsesjonshavende kredittopplysningsbyråer, samt at det tas sikte på en relativt streng tilgangskontroll, legges det til grunn at faren for *misbruk*, *kopling* eller *spredning* av opplysningene til uvedkommende vil være begrenset. Både Brønnøysundregistrene og kredittopplysningsbyråene har lang erfaring med behandling av beslektede typer opplysninger. Brønnøysundregistrene som behandlingsansvarlig for gjeldsopplysningene har i tråd med krav etter personopplysningsforskriften § 2-4 gjennomført en risikovurdering for kartlegging av sannsynligheten for og konsekvensene av sikkerhetsbrudd. Det er også gjort vurderinger knyttet til risikoreducerende tiltak internt i Brønnøysundregistrene, ved bruk av tjenester og i kommunikasjonen med eksterne parter. Brønnøysundregistrene konkluderer med at analysen som er gjort gir grunnlag for å iverksette tiltak for å oppnå et tilstrekkelig sikkerhetsnivå for opplysningene. Departementet mener at disse forhold taler for at tiltaket ikke har personvernkonsekvenser av vesentlig betydning.

Endelig vil det måtte legges noe vekt på at de registrerte ikke har *selvbestemmelsesrett*, men at de vil kunne gjøres godt kjent med den lovbestemte behandlingen av opplysningene, særlig ved en gjenpartsordning, tilsvarende praksis ved utlevering av kredittopplysninger i dag.

Etter en samlet vurdering har departementet kommet til at tiltaket ikke har slike personvernmessige konsekvenser at det foreligger en *plikt* til å foreta en særskilt konsekvensutredning av dette spørsmålet. Det er her særlig lagt vekt på at det

ikke er tale om å registrere sensitive opplysninger og at faren for misbruk av opplysningene er liten. På bakgrunn av at personvern har vært sterkt framme i debatten om gjeldsregistrering, er det likevel funnet nødvendig å omtale de mest sentrale personvernsspørsmål registrering av gjeldsopplysninger reiser, herunder om tiltaket vil være proporsjonalt i forhold til de personverninngrep det medfører.

5.3 Nærmere om enkelte personvernmessige konsekvenser av registrering av gjeldsopplysninger

5.3.1 Innledende bemerkninger, endring i forhold til dagens situasjon

Registrering av gjeldsopplysninger vil representere en endring i forhold til dagens situasjon ved at de aktuelle opplysningene blir samlet og tilgjengeliggjort for kredittopplysningsformål. Opplysningene som skal registreres, finnes riktignok allerede i det enkelte finansforetak og i Skattemetodene etter årlig rapportering fra finansforetakene, men de kan ikke brukes i kredittopplysningsvirksomhet.

5.3.2 Særskilt begrunnelse av hvorfor samtykke ikke er valgt som behandlingsgrunnlag

Departementet foreslår, som beskrevet under punkt 6.3, at det innføres en lovbestemt plikt for finansforetakene til å rapportere de aktuelle gjeldsopplysningene til Løsøreregisteret. Etter personopplysningsloven § 8 første ledd er det ikke krav om samtykke fra den registrerte når adgangen til behandling av personopplysning er fastsatt i lov. Slik departementet ser det, vil samtykke uansett ikke være et egnet behandlingsgrunnlag i forbindelse med gjeldsregistrering, da kredittyter kan stille registrering som vilkår for å innvilge kreditten. Ifølge personopplysningsloven § 2 nr. 7 skal et samtykke ved siden av å være informert også være *frivillig*. Frivillighetskravet ved samtykke innebærer at den som skal gi samtykket må ha et reelt valg, noe som ikke kan anses å være tilfellet i denne sammenheng.

For øvrig kunne en tenke seg at en *reservasjonsrett* kunne bidra til å begrense de personvernmessige betenkelighetene med et gjeldsregister. I sammenheng med gjeldsregistrering vil imidlertid de samme mothensyn som ved aktivt samtykke også gjøre seg gjeldende ved en reservas-

jonsrett. Departementet mener derfor det ikke er aktuelt å innføre reservasjonsrett ved etablering av gjeldsregister, da dette i betydelig grad vil kunne svekke registerets bruksverdi. Et viktig hensyn er også at det skal være enkelt for finansforetakene å få tilgang til opplysningene, slik at opplysningene kan inngå i en automatisert kredittvurdering. Dette vil være med å sikre at opplysningene bli brukt som forutsatt.

5.3.3 Om de samfunnsinteresser tiltaket skal verne og ivareta

Formålet med å registrere gjeldsopplysninger er å motvirke gjeldsproblemer. Det er foran redegjort for omfanget av denne typen problemer. Etter departementets oppfatning er gjeldsproblemer og andre økonomiske problemer i private hushold et betydelig samfunnsproblem, og det er liten tvil om at forbrukskreditter er en betydelig årsaksfaktor. Det vises for øvrig til punkt 4.

5.3.4 Om tiltakets formålmessighet

Et sentralt spørsmål er om tiltaket er egnet til å begrense alvorlige gjeldsproblemene i private hushold. Det er en rekke årsakssammenhenger bak slike problemer, bl.a. sykdom, tapsbringende næring, samlivsbrudd mv., samtidig som at et høyt opptak av forbrukskreditter stadig oftere peker seg ut som hovedårsak. Det vises her til den fremstilling som er gitt i punkt 4 foran. Hovedbegrunnelsen for tiltaket er at det skal legges til rette for en mer presis kredittvurdering av personer som søker om ulike former for kreditt.

En kredittvurdering går ut på å avgjøre risikoen for at den som søker om kreditten, skal få problemer med tilbakebetalingen. Et vesentlig element i denne vurderingen, vil naturlig nok være hvor mye gjeld og gjeldsutgifter vedkommende har fra før. Ved søknad om større kreditter, vil søkeren måtte opplyse om gjeldsforhold i søknaden. I en del tilfeller opplyser imidlertid ikke søkeren om alle gjeldsforpliktelse. Dette kan være bevisst, men kan også skyldes manglende oversikt. Kredittyter vil da ikke ha mulighet til å undersøke om søkeren har gjeldsforpliktelse som ikke er registrert, slik forholdet i dag er med forbrukskreditter.

Som det er redegjort for i punkt 3.2 foran, skjer kredittvurderingen i dag i de fleste tilfeller ved en automatisert prosess, med elektronisk innhenting av opplysninger om inntekter, skattemessige forhold, formue, betalingsanmerkninger, registrerte gjeldsforhold, for eksempel fra Grunnboka og

Løsøreregisteret mv. Opplysninger om gjeld som ikke er registrert på noen måte vil dermed ikke fanges opp, noe som kan lede til at det blir innvilget kreditter som burde vært avslått. Dette gjelder foruten ved søknad om forbrukskreditter, også ved boliglån og andre typer kreditt. Muligheten til å bruke de aktuelle gjeldsopplysningene i kredittvurderinger vil derfor gi finansforetakene mye bedre oversikt over kredittsøkernes økonomi, slik at det kan gjøres en bedre begrunnet vurdering av om kreditt bør innvilges eller ikke. Registrering av gjeldsopplysninger vil også kunne gi den enkelte bedre oversikt over egne gjeldsforhold. Departementet antar på denne bakgrunn at tiltaket er målrettet når det gjelder å motvirke gjeldsproblemer. Departementet legger derfor til grunn at tiltaket er formålsmessig.

5.3.5 Opplysningenes karakter

I høringsnotatet ble det foreslått at følgende opplysninger skal registreres om hver kreditt: identifikasjonsnummer knyttet til kreditten, angivelse av type kreditt, innvilget ramme og utnyttet kreditt. Endelig fastsettelse av hvilke opplysninger som skal registreres skal fastsettes i forskrift. Det opplyses likevel nå om at de opplysninger som skal registres om hver kreditt i hovedtrekk samsvarer med det som ble foreslått i høringsnotatet. De opplysninger som foreslås registrert, anses ikke som sensitive personopplysninger iht. personopplysningsloven § 2, og er dermed ikke underlagt noe særskilt vern i loven. Opplysningene er underlagt taushetsplikt i finansforetakene, og mange mener dette er opplysninger som er beskyttelsesverdige. I en undersøkelse utført av Transportøkonomisk Institutt fra 2005 svarte ca. halvparten av de spurte at det er «veldig viktig» å beskytte opplysninger om personlig økonomi, mens den andre halvparten mente det var «litt viktig», «lite viktig» eller «helt uviktig». I hvilken grad denne oppfatningen kan overføres til de gjeldsopplysninger som omfattes av forslaget, samt den tilleggsinformasjon som er nevnt ovenfor, er imidlertid usikkert. Registreringen og den åpne tilgangen av opplysninger om pantesikret forbrukskreditt som allerede skjer, f.eks. i Løsøreregisteret, anses etter det departementet kjenner til, heller ikke å være problematisk i forhold til personvern hensyn.

5.3.6 Datakvalitet

Registrering av forbrukskreditt vil i praksis være viderefremidling og sammenstilling av opplysning

ger som er registrert i finansforetakene. Dette er opplysninger som bl.a. oversendes skattemyndighetene og danner grunnlag for likningen. Det er grunn til å tro at disse opplysningene holder en meget god kvalitet, og at risikoen for feilrapportering er liten. Opplysningene skal oppdateres jevnlig, slik at opplysningene i registeret skal samsvare godt med den registrertes aktuelle gjeldssituasjon. I høringsnotatet ble det foreslått at ny kreditt skal rapporteres uten «ugrunnet opphold» og at saldoopplysninger skal oppdateres månedlig. Endelige regler om oppdatering skal fastsettes i forskrift. Departementet vil ved utforming av forskrift også se hen til anbefalinger fra Løsøreregisteret og en referansegruppe fra finansforetakene og kredittopplysningsbyråene, i tillegg til mottatte høringsuttalelser. Det opplyses allerede nå at det ikke vil legges opp til en sjeldnere oppdateringsfrekvens enn det som ble foreslått i høringsrundten.

5.3.7 Omfanget av registreringen

Dersom et tiltak omfatter et høyt antall personer, vil dette være et viktig moment i vurderingen av hvor inngripende det er personvernmessig. Som vist til pkt. 4.2 svarte 79 % at de hadde et eller flere kredittkort i en undersøkelse utført av SIFO. De fleste myndige personer vil derfor bli omfattet av den foreslåtte registreringsløsningen.

5.3.8 Fullstendighet

For å sikre høy grad av fullstendighet innenfor den gruppen gjeldsopplysninger som omfattes, skal kreditttyterne pålegges en rapporteringsplikt, samt at det vil bli ført tilsyn med at denne plikten overholdes. Når det gjelder kravet om fullstendighet, bemerkes det for øvrig at dette hensynet ikke er fremtredende ved den type register det her er tale om. Det er etter departementets oppfatning en misforståelse at registeret ikke vil fungere dersom man ikke er sikret fullstendighet. Registeret vil ha stor nytteverdi, selv om det unntaksvis skulle forekomme at et gjeldsforhold ikke blir innrapportert eller blir innrapportert for sent e.l. Det legges ikke opp til at registeret skal ha negativ troverdighet. For så vidt kan situasjonen sammenliknes med rapporteringen av betalingsanmerkninger, som står svært sentralt ved all kredittvurdering, og hvor innrapportering blant annet foretas av inkassobyråene på frivillig basis. Dette registeret har god virkning selv om det av og til skulle forekomme svikt i innrapporteringen.

5.3.9 Innsyn og gjenpart

Den registrerte vil på ethvert tidspunkt kunne kreve innsyn i de opplysninger som er registrert om seg selv både hos Løsøreregisteret og hos kredittopplysningsbyråene, jf. personopplysningsloven § 18. Den registrerte vil også motta gjenpart fra kredittopplysningsbyråene ved utlevering av gjeldsopplysningene, tilsvarende som ved ordinær kredittopplysningsvirksomhet i dag, jf. personopplysningsforskriften § 4-4. Det antas at personverninteressene er godt ivaretatt når det gjelder informasjon til den registrerte.

5.3.10 Sletting av opplysninger

Personopplysninger skal slettes når det ikke lenger er bruk for dem. Det vises her til personopplysningslovens forbud mot å lagre unødvendige opplysninger, jf. § 28, hvoretter den behandlingsansvarlige ikke skal «lagre personopplysninger lenger enn det som er nødvendig for å gjennomføre formålet med behandlingen». Opplysninger om gjeldsforhold vil det være bruk for så lenge det består et gjeldsforhold eller en trekkmulighet. Det legges derfor opp til at opplysningene om et kredittengasjement blir slettet når kreditten er innfridd dersom det er tale om et nedbetalingslån. Ved rammekreditter som når som helst kan gjøres effektive ved belastning, for eksempel kredittkort, vil registreringen bestå frem til engasjementet sies opp. Det er reist spørsmål om opplysningene bør lagres av hensyn til etterfølgende dokumentasjonskrav i forbindelse med spørsmål om fraråding mv. Dette kan også løses ved at det enkelte finansforetak lagrer opplysninger om grunnlaget for kredittvurderingen, herunder dokumentasjon om hvilken informasjon som var tilgjengelig og som ble hentet ut da kredittvurderingen ble gjort. Om sletting vises for øvrig til punkt 6.6.

5.3.11 Virkemidler som kan begrense personvernmessige ulemper ved tiltaket

Forslaget legger opp til at bare opplysninger som er relevante og nødvendige skal registreres. Samtidig skal tilgangen til opplysningene begrenses til bare finansforetak og offentlige kredittyttere som foretar kredittvurdering på bakgrunn av en konkret kredittsøknad, og til konsesjonshavende kredittopplysningsbyråer. Tilgangen til opplysningene vil derfor bli snevrere enn ved en ordinær kredittopplysning, hvor opplysninger kan utleveres til den som har saklig behov. For øvrig vil gjel-

dende regler om håndtering av avvik ved behandling av personopplysninger, jf. personopplysningsforskriften § 2-6 og punkt 2 i Datatilsynets konseksjon for banker og finansieringsselskaper, komme til anvendelse.

5.3.12 Vurdering av alternative tiltak

5.3.12.1 Innledning

Ved iverksetting av tiltak som kan ha personvernmessige konsekvenser må det vurderes om det finnes alternative tiltak som kan realisere det samme formålet med mindre personverninngrep. Tiltak som har vært framme i diskusjonen om etablering av gjeldsregister er bl.a. strengere krav til kredittvurdering, begrensninger i markedsføringen av forbrukskreditter, samt maksimalrente på slik kreditt. Også krav om fremleggelse av selvangivelse ved all kredittgivning har vært foreslått.

5.3.12.2 Begrensninger i markedsføringen av forbrukskreditter

Kredittkort og forbrukslån markedsføres i stort omfang, og i de fleste medier. Særlig på nett og TV kan reklamen for disse produktene være påtregende. I tillegg til dette kommer direkteadressert post, telefonsalg og standsalg, samt reklame fra tilbyderne av ulike varer og tjenester som kan selges på kreditt. Også låneagentene, som står for en betydelig andel av den totale markedsføringen, bør nevnes.

Forbrukerombudet, som fører tilsyn med markedsføring av kreditt både etter finansavtaleloven og markedsføringsloven, har flere ganger påpekt at markedsføringen av forbrukslån og kredittkort har blitt mer omfattende og at stadig nye virkemidler tas i bruk. Forbrukerombudet mener derfor at det foreligger et behov for nærmere regulering av markedsføring av kreditt, og har utarbeidet et forslag til forskriftsregulering som er oversendt til departementet. Departementet mener at forslaget er interessant, og vil vurdere dette i samarbeid med Justis- og beredskapsdepartementet, som har ansvaret for deler av det relevante lovverket. Det må blant annet gjøres en vurdering av om EØS-avtalen og relevante EU-direktiver åpner for en særskilt regulering av dette.

Strengere regulering av markedsføringen av kreditt kan føre til at færre personer fristes til å ta opp kreditt, og kan således være et virkemiddel for å redusere gjeldsproblemer som følge av for høyt opptak av forbrukskreditt. Tiltaket vil imidlertid ikke ha noen innvirkning på finansforetake-

nes vurdering av hvem som bør få lån. En eventuell regulering av markedsføring vil derfor ikke ha effekt på bankenes utlånspraksis på samme måte som registrering av gjeld. Departementet mener derfor at regulering av markedsføring eventuelt må inngå som et supplement til registrering av gjeldsopplysninger, og ikke som et alternativt tiltak.

5.3.12.3 *Strengere krav til kredittvurdering*

Et mulig alternativ til gjeldsregistrering kunne være at kredittyterne ble pålagt å foreta bedre kredittvurderinger, herunder at det alltid skal spørres om eksisterende gjeld, også ved søknad om småkreditter og kredittkort. Mange har imidlertid ikke full oversikt over sin gjeldssituasjon eller velger å ikke opplyse om alle gjeldsposter. En annen utfordring ved å basere vurderingen på at kredittsøkeren selv opplyser om eksisterende gjeld, er at kredittvurderingen er mindre omfattende når det gjelder småkreditter og at innhenting av opplysninger skjer ved en automatisert prosess.

Det store omfanget av søknader gjør det upraktisk å foreta en manuell vurdering og kontroll av opplysninger om gjeld i hver enkelt sak. En slik forenklet kredittvurdering av småkreditter er i dag ansett å ligge innenfor gjeldende krav til kredittvurdering i finansavtaleloven. Slik departementet ser det, vil imidlertid et register over forbruksgjeld bidra til bedre kredittvurderinger ved søknad om småkreditter ved at den elektroniske kredittvurderingen da også vil omfatte gjeldsopplysninger. Et krav om strengere kredittvurdering vil ha begrenset effekt så lenge sikre opplysninger om gjeldsforhold ikke er tilgjengelige.

5.3.12.4 *Maksimalrente for forbrukskreditt*

Rentetak, renterestriksjoner eller maksimalrente kan tenkes å ha en viss effekt på omfanget av forbrukskreditter og betalingsproblemer. Lavere for tjenestemarginer kan fremtvinge en strengere kredittvurdering hos finansforetakene, slik at færre blir tilbudt lån. På den annen side er tapene så små på forbrukskreditt totalt sett, at effekten neppe ville blitt særlig stor med mindre man hadde satt rentetaket svært lavt. Det er i tillegg en viss fare for at lavere rente kan føre til større utlån til den enkelte, slik at effekten i noen utstrekning ville ha blitt utliknet av dette. Effekten av renterestriksjoner er derfor usikker. En større studie om virkningen av renterestriksjoner i EU-landene kunne ikke dokumentere mindre gjeldsproblemer

i land med renterestriksjoner. På den annen side viser studien at renterestriksjoner trolig reduserer tilgangen på kreditt for risikogrupper.

Renterestriksjoner vil uansett ikke føre til at finansforetakene får flere opplysninger om kundens eksisterende gjeld, slik at det kan gjøres mer presise kredittvurderinger. På samme måte som regulering av markedsføring av kreditt, anser departementet ikke en regulering av rentenivået for å være et alternativ til registrering av kreditt. Et slikt tiltak må eventuelt være et supplement til gjeldsregistrering.

5.3.12.5 *Krav om fremleggelse av selvangivelse ved kredittsøknad*

I forbindelse med skattelikningen utarbeides det hvert år en liste over den enkeltes gjeldsforhold. Disse opplysningene kommer i hovedsak direkte fra finansforetakene, slik at skatteyterne i praksis bare behøver å kontrollere opplysningene. Der som det finnes gjeldsposter som ikke har kommet med, må den enkelte selv sørge for å melde inn disse. Ved at det gis skattemessig fradrag i inntekten for betalte renter, har skattyteren en egeninteresse i at all gjeld kommer med. For det tilfellet at all gjeld meldes inn, har skatteetaten en komplett oversikt over samtlige skatteyteres gjeldsforhold. Det er på denne bakgrunn foreslått å innføre et krav om fremleggelse av selvangivelse ved søknad om kreditt, slik at kredittyter både kan benytte opplysningene til å innhente opplysninger om gjeldsforhold, samt å kontrollere slike opplysninger dersom de er innhentet fra kredittsøker.

Departementet er kjent med at det i mange tilfeller kreves fremlagt selvangivelse eller utskrift av likningen ved søknad om lån og kreditt, og at dette i mange tilfeller er et nyttig hjelpemiddel ved kredittvurderingen. Et problem er imidlertid at de aktuelle opplysningene raskt blir foreldet, slik at det blir usikkerhet knyttet til om de gir et riktig bilde av gjeldsforholdet på søknadstidspunktet. I tillegg vil det ved småkreditter være upraktisk å innhente selvangivelse på grunn av at prosessen er automatisert. Det vises her til punkt 3.

5.3.13 **Tiltakets forholdsmessighet – samlet vurdering**

Departementet har kommet til at registrering av gjeldsopplysninger ikke medfører slike inngrep i personvernet at tiltaket fremstår som uproporsjonalt i forhold til det formål som skal realiseres. Departementet har lagt vekt på at gjeldsproblemene i private hushold er et stort og tiltagende

samfunnsproblem. Antallet tvangsforretninger mot enkeltpersoner er økende, og 2011 og 2012 var rekordår når det gjelder saksmengden etter gjeldsordningsloven. Departementet finner samtidig at tiltaket medfører kun moderate personvernkonsekvenser, jf. drøftelsene ovenfor. Det er også lagt vekt på at registrering av gjeldsopplysninger i mange tilfeller vil være en fordel også for den

registrerte. Personer som søker om kreditt har en sterk egeninteresse i at det ikke gis lån som fører til økonomiske problemer. En presis kredittvurdering vil både redusere sannsynligheten for mislighold og gi et bedre grunnlag for fraråding. Tilgang til de registrerte opplysningene kan også bidra til bedre oversikt over egne gjeldsforpliktelser.

6 Organisering av registreringen

6.1 Valg av modell for organisering av registreringen

6.1.1 Departementets forslag i høringsnotatet

Som omtalt i punkt 2.4 ble det holdt åpent i høringen hvilken av arbeidsgruppens to anbefalte modeller som skal legges til grunn ved innføring av en registreringsordning. Modellene ble i rapporten hhv. pkt 5.2 og 5.3 omtalt på følgende måte:

Registrering av gjeld som ledd i kredittopplysningsvirksomhet

«Et alternativ for registrering og bruk av gjeldsopplysninger i kredittvurdering er at kredittopplysningsbyråene gis hjemmel til å innhente opplysninger om gjeld for bruk i sin kredittopplysningsvirksomhet. Punkt 4.1 gir en beskrivelse av reguleringen av kredittopplysningsvirksomhet. Etter gjeldende rett har kredittopplysningsbyråene ikke hjemmel til å registrere opplysninger om gjeld.

Forslaget innebærer at det enkelte kredittopplysningsbyrået registrerer gjeldsopplysninger hos seg. Kredittopplysningsbyråene kan på denne måten tilby flere kredittopplysninger enn i dag, og kredittvurderingene vil dermed bygge på et bredere grunnlag. Ordningen kan begrenses til bestemte typer av gjeld ved at hjemmelen for registrering avgrenses til å gjelde usikret forbrukskreditt.

Etter denne modellen kan gjeldsregistrering skje uten at det må etableres egne registre. Den nærmere organiseringen av ordningen, for eksempel når det gjelder hvordan finansforetakene skal melde gjeldsopplysninger til kredittopplysningsbyråene og utlevering av opplysninger, kan i prinsippet løses i avtaleforholdet mellom finansforetakene, kredittopplysningsbyråene og de som etterspør kredittinformasjon, innenfor rammene av personopplysningsregelverket. Registrering av opplysninger om gjeld vil i utgangspunktet inngå i den ordinære kredittopplysningsvirksomhe-

ten, og være underlagt Datatilsynets kontroll på linje med øvrig kredittopplysningsvirksomhet.

Kredittopplysningsbyråene har spesialisert seg på innhenting, bearbeidelse og salg av informasjon om bedrifters og fysiske personers kredittverdighet. Alle personer som har skattbar inntekt er registrert hos kredittopplysningsbyråene.

Kredittopplysningsbyråene har erfaring med behandling av personopplysninger, og har infrastruktur og systemer for omfattende og sikker informasjonsflyt.

Etter arbeidsgruppens vurdering vil denne ordningen kunne gjennomføres uten større endringer i lovverket. Hjemmel til registrering av opplysninger om usikret forbrukskreditt kan fastsettes i personopplysningsforskriften kapittel 4. Videre vil det være nødvendig med en endring av reglene om finansforetaks taushetsplikt, slik at finansforetakene kan gi kredittopplysningsbyråene de aktuelle gjeldsopplysningene.

Arbeidsgruppen mener en utvidelse av kredittopplysningsbyråenes registrering av kredittopplysninger til også å omfatte enkelte gjeldsopplysninger, vil bidra til å oppfylle formålet om bedre kredittvurdering. Dette vil dermed også kunne bidra til å hindre at enkeltpersoner pådrar seg for mye gjeld.

Ordningen vil ikke ha økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige. Ordningen vil ha økonomiske og administrative konsekvenser for finansnæringen, se nærmere kapittel 7.

Dersom det åpnes for at enkelte typer gjeldsopplysninger kan brukes i kredittopplysningsvirksomhet, vil det også være et alternativ at kredittopplysningsbyråene og/eller finansforetakene etablerer en felles database for registrering, lagring og eventuelt utlevering av opplysningene. Det er i Danmark åpnet for å etablere felles systemer for finansbransjen og kredittopplysningsbyrå for registrering og utlevering av gjeldsopplysninger til bruk i kredittopplysningsvirksomhet, jf. punkt 4.2.3. I

Sverige er Upplysningscentralen opprettet i samarbeid mellom flere banker, jf. pkt. 4.2.1. Etter arbeidsgruppens vurdering kan også en løsning som bygger på en felles database i utgangspunktet gjennomføres ved at kredittopplysningsbyråene gis hjemmel til å registrere opplysninger om gjeld.»

Utvidelse av systemet for registrering av visse utleggstrekkforretninger i Løsøreregisteret

«Etter tvangsfullbyrdelsesloven §§ 7-20, 7-21 og 7-25 skal visse utleggsforretninger registreres i Løsøreregistret. Det gjelder henholdsvis

- Utleggspant som etter panteloven ikke skal tinglyses i et realregister
- Beslutning om utleggstrekk
- Utleggsforretninger som har som resultat «intet til utlegg»

Tinglysingsloven § 34 a gir regler om registreringen i Løsøreregisteret. § 34 a gir også hjemmel for utfyllende forskrifter. Forskrift 19. februar 2008 nr. 158 om utvidet registrering av utleggsforretninger i Løsøreregisteret gir nærmere regler om registreringen, gjenpart til skyldneren, sletting av registreringer mv. Forskriften er gitt med hjemmel i tinglysingsloven § 34 a. Ordningen med registrering av utleggstrekk ble etablert ved lov 17. juni 2005 nr. 89. Ordningen er satt i kraft for de alminnelige namsmenn og for de fleste særnamsmenn. Ordningen er ikke i kraft for Arbeids- og velferdsetatens Innkrevingsentral. Etter det arbeidsgruppen har fått opplyst, ligger det an til at det kan skje i løpet av 2012.

Formålet med ordningen er delt:

For det første skal registrering av utleggsforretninger hindre at det innledes nye utleggsforretninger mot en skyldner som ikke har formuesgoder det kan tas utlegg i. Dersom det er registrert at det nettopp har vært avholdt utleggsforretning med «intet til utlegg» er det unødvendig å innlede nye utleggsforretninger kort tid etter. Registreringen sparer dermed både kostnader og det bryet utleggsprosessen medfører for det offentlige og den private.

For det annet skal registreringen gjøre vurderingen av hva skyldneren har rett til å beholde som rimelig underhold til seg og husstanden enklere. En namsmann som vurderer å nedlegge utleggstrekk, skal kunne se hvilke andre utleggstrekk som allerede løper, slik at

det kan gjøres en forsvarlig vurdering av hvor stor del av løpende inntekter mv. skyldneren må få beholde etter dekningsloven § 2-7 første ledd.

For det tredje legger ordningen til rette for at den som yter kreditt skal kunne få informasjon om kredittsøkers økonomiske situasjon. Her er registrerte utleggsforretninger en relevant opplysning. Har en kredittsøker registrert utleggsforretninger mot seg, taler det for at vedkommende ikke bør innvilges kreditt. Tinglysingsloven § 34 a tredje ledd gir nærmere regler om hvem som kan gis tilgang til opplysninger om utleggstrekk og beslutninger om intet til utlegg. På denne måten kan registreringen bidra til en fornuftig kredittvurdering og dermed hindre at personer som ikke klarer å betjene sin gjeld, tar opp nye lån.

Når det er gjennomført utleggsforretning blir opplysningene lagt inn i det felles saksbehandlingssystemet for namsmennene og Statens innkrevingsentral (SI). SI melder opplysningene videre til Løsøreregisteret, der de blir registrert. Det følger av tinglysingsloven § 34 a tredje ledd at advokater, finansforetak, inkassobyråer, kredittopplysningsbyråer, samt offentlige myndigheter med taushetsplikt etter forvaltningsloven eller annen lov kan få innsyn i de registrerte opplysningene om utleggstrekk og intet til utlegg i Løsøreregisteret. Andre må henvende seg til et kredittopplysningsbyrå for å få tilgang på disse opplysningene.

I 2011 ble det til sammen foretatt om lag 300 000 nyregistreringer av forretninger om utleggstrekk og «intet til utlegg» i Løsøreregisteret. I tillegg ble det mottatt om lag 400 000 endrings- og slettemeldinger knyttet til slike forretninger. De fleste av meldingene er mottatt elektronisk og behandlet helelektronisk av Løsøreregisteret. Det vil si at mottak, kontroll, registrering og videreformidling skjer elektronisk (ingen saksbehandling av fysiske personer).

Ordningen med registrering av visse utleggsforretninger i Løsøreregisteret kan bygges ut slik at også opplysninger om gjeld kan registreres i Løsøreregisteret. Utleggsregistreringsordningen og registrering av gjeldsopplysninger bygger delvis på det samme hensynet; at kredittvurderingen skal bli bedre, slik at det ikke gis kreditt til personer som ikke bør få det. Dette vil være en langt mer begrenset løsning enn det som ble vurdert i utredningen om Gjeldsregister i Norge, jf. kapittel 1.

Løsøreregisteret har etablert en løsning for at tinglysingsdata kan sendes inn gjennom for-

midlingstjenesten i Altinn. Altinn er etablert for at offentlige og private virksomheter kan formidle data seg i mellom. Banker og finansforetak kan i første omgang registrere salgspantmeldinger og melding om sletting av salgspant, leasing og factoringavtaler. Løsningen vil etter hvert også bli benyttet for andre frivillige tinglysningsforretninger.

Løsøreregisteret har en løsning for «e-dialog» med næringslivet og en løsning for videreformidling av opplysninger til kredittopplysningsbyråene. Løsøreregisteret håndterer sensitive personopplysninger og har etablert et system for utsending av gjenpartsbrief til den registrerte. Det er på denne måten etablert systemer hos Løsøreregisteret som er egnet for mottak og videreformidling av gjeldsopplysninger. Utviklingskostnadene for en løsning for registrering av gjeld vil i hovedsak være knyttet til nødvendige tilpasninger hos Løsøreregisteret og nødvendige investeringskostnader hos finansforetakene.

Løsøreregisteret har systemer for å kunne registrere lignende opplysninger som de som er registrert i Løsøreregisteret i dag. Hjemmel for registrering av opplysninger om gjeld i Løsøreregisteret kan etableres ved endringer i tinglysningsloven og i utleggsregistreringsforskriften.

Arbeidsgruppen mener en utvidelse av registrerte opplysninger i Løsøreregisteret til også å omfatte nærmere angitte gjeldsopplysninger kan bidra til å oppfylle formålet om bedre kredittvurdering og dermed å hindre at enkeltpersoner pådrar seg for mye gjeld.

Etter arbeidsgruppens syn bør imidlertid ordningen gjøres noe enklere enn ordningen med registrering av utleggstrekk. Det er SI som registrerer utleggsforretningene i Løsøreregisteret. Det kommer av at namsmennene og SI bruker det samme saksbehandlingssystemet, utleggsdatabasen. Ved registrering av gjeldsopplysninger vil ikke formidlingen skje gjennom namsmennenes saksbehandlingssystem, men vil bli formidlet fra finansforetakene. Arbeidsgruppen mener at gjeldsopplysninger under denne modellen kan registreres i Løsøreregisteret direkte.

Hvis det skal gås videre med denne modellen, vil det være behov for å vurdere nærmere hvordan systemet skal innrettes. De økonomiske og administrative konsekvensene av denne løsningen vil være mer omfattende for det offentlige enn den modellen der kredittopplysningsbyråene gis hjemmel til å registrere

gjeldsopplysninger, jf. over i punkt 5.2. Det vises til drøftelsen i punkt 7. Dette må utredes nærmere i forbindelse med en eventuell lovendring.»

Arbeidsgruppens vurdering av de alternative modellene

Arbeidsgruppens vurdering av modellene fremgår av punkt 5.5 i rapporten, og lyder:

«Arbeidsgruppen vurderer begge hovedmodellene (registrering av gjeldsopplysninger i kredittopplysningsvirksomhet jf. punkt 5.2 og utvidelse av systemet for registrering av visse utleggstrekk i Løsøreregisteret jf. punkt 5.3) som gjennomførbare. Begge modeller har tekniske løsninger for mottak og utlevering av personopplysninger, og begge modellene kan innrettes slik at personvern hensyn kan ivaretas på en tilfredsstillende måte, jf. punkt 6.

Gruppens medlemmer er delt i synet på hvilken av de to modellene som vil være å foretrekke, og det gis derfor ingen samlet anbefaling av hvilken modell som anses å være best egnet [..].»

6.1.2 Høringsinstansenes syn

Det var i alt 34 instanser som uttalte seg om valg av modell. Et stort flertall foretrekker et offentlig drevet register etablert i Løsøreregisteret. Dette gjelder blant annet *Namsfogden i Oslo*, *Juss-Buss*, *Forbrukerombudet*, *Finanstilsynet*, *Politidirektoratet*, *Gjeldsoffer-Alliansen*, *Forbrukerrådet*, *GE Money Bank*, *DNB Bank ASA*, *Norske kredittopplysningsbyråers forening* og *LO*. Instansenes gjennomgående argumentasjon for en offentlig modell kan oppsummeres gjennom *DNB Bank ASA* uttalelse, som sier at et offentlig register vil fremstå som mer nøytralt, kan ivareta personvernet på en god måte og vil oppnå større tillit enn et privat register. Videre sies det at erfaringene fra offentlige registre er gode, og at det er grunn til å anta at det samme vil gjelde et offentlig register for enkeltpersoners kreditt. Det legges også vekt på at Brønnøysundregistrene har kompetanse på og systemer for personregistre, som det kan bygges videre på ved opprettelse av et gjeldsregister. *Politidirektoratet* peker på at selv om en frivillig ordning i privat regi burde være i kredittytternes interesse, kan en slik modell føre til fremvekst av kredittyttere som markedsfører seg med at de ikke sjekker og rapporterer gjeldsopplysninger.

De instanser som mener at en privat løsning er å foretrekke, er *Justis- og beredskapsdepartementet*,

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Namsfogden i Stavanger, Rogaland politidistrikt, Sogn- og fjordane politidistrikt. Justis- og beredskapsdepartementet mener at det vil være mest hensiktsmessig at opplysningene lagres direkte hos kredittopplysningsbyråene, da det er liten grunn til at gjeldsopplysninger ikke skal hentes inn og lagres på samme måte som andre kredittopplysninger. Videre sier Justis- og beredskapsdepartementet at den private løsningen vil være langt billigere og mer kostnadsbesparende enn den offentlige modellen. Det pekes også på at det ved beregningen ikke er tatt hensyn til de totale kredittopplysningskostnadene. *Nærings- og handelsdepartementet* mener at bransjen selv er nærmest til å vurdere hvordan registreringen skal innrettes.

Nordax Finans AB, Troms politidistrikt, Finansieringsselskapenes forening, Romerike politidistrikt mener det ikke er avgjørende hvilken modell som velges.

6.1.3 Departementets vurdering

Departementet går inn for at det etableres en offentlig registreringsløsning for gjeldsopplysninger i tilknytning til Løsøreregisteret.

I stor utstrekning vil de to alternative modellene (hhv. privat og offentlig modell) være like. Den praktiske betydningen av opplysningene i kredittopplysningssammenheng vil være den samme, og det vil ved begge alternativer være de samme opplysninger som registreres. Kravene til behandling og sikring av opplysningene etter personopplysningsregelverket vil komme til anvendelse, og det vil foreligge en plikt for gjenpart til den registrerte ved utlevering av opplysninger. Ved begge modeller vil det gjelde full innsynsrett i de registrerte opplysningene for den registrerte.

Flere av høringsinstansene synes likevel å være av den oppfatning at en offentlig løsning vil sikre opplysningene på en bedre måte enn registrering hos ulike private aktører. Departementet mener det er grunn til å legge vekt på dette. Tilliten til registerløsningen anses svært viktig, både blant de registrerte og blant de aktørene som skal avgi og bruke opplysningene.

For bransjen vil en privat modell kunne oppfattes som fordelaktig ved at bransjen selv styrer prosessen, kostnadene og innretningen av registeret. Opplysningene kan da registreres direkte hos kredittopplysningsbyråene. Dette kan bety en viss forenkling av registreringen, idet det vil være naturlig at opplysningene uansett modell lagres og distribueres av et kredittopplysningsbyrå.

Dette må derfor antas å være en rimeligere løsning for kredittopplysningsbyråene. Finansforetakene som skal rapportere opplysningene, har imidlertid fremholdt at det vil være enklere å rapportere til et offentlig register. Også kredittopplysningsbyråene foretrekker en offentlig løsning med rapporteringsplikt. De mener dette vil være den mest effektive og komplette løsningen.

En løsning i privat regi vil ikke medføre utgifter for det offentlige. Departementet mener dette ikke kan tillegges avgjørende vekt. Det vises i denne sammenheng til drøftelsen i kapittel 7 når det gjelder vurderingen av kostnadsberegninger opp mot antatt samfunnsnytte av tiltaket. Videre legger departementet stor vekt på at en løsning i Løsøreregisteret gir forutsigbarhet for at et register faktisk blir etablert og på hvilket tidspunkt. Ved en offentlig løsning vil det også bli enklere å iverksette tilpasninger og videreutviklinger ut ifra et helhetlig samfunnsmessig perspektiv.

6.2 Hvilke gjeldsforpliktelser skal registreres?

6.2.1 Departementets forslag i høringsnotatet

Utgangspunktet for departementets og arbeidsgruppens arbeid har vært å vurdere registrering av gjeldsopplysninger som kredittyttere i dag ikke har tilgang til fra andre kilder, og da særlig opplysninger om kredittkort og forbrukslån.

I høringsnotatet ble det foreslått å definere de gjeldsforpliktelser som skal registreres som «*enkeltpersoners kreditt som ikke er sikret ved registrert panterett*».

Forslaget til definisjon er foreslått benyttet i tinglysingsloven ny § 34 b første ledd, sparebankloven ny § 21 a, forretningsbankloven ny § 18 a og finansieringsvirksomhetsloven ny § 3-14 b.

Det ble også foreslått at kreditt sikret ved kausjon skal omfattes av registreringen, da denne sikkerheten ikke fremgår av noe register.

I høringsnotatet vises det til at man ved enkeltpersoners kreditt mener all kreditt en person er ansvarlig for, også kreditt knyttet til enkeltpersonforetak.

6.2.2 Høringsinstansenes syn

De fleste høringsinstansene har uttalt seg om hvilke gjeldsforpliktelser som bør registreres. Mange mener at flere former for gjeld bør registreres i tillegg til det som følger av den foreslåtte definisjonen. *DNB Bank ASA* uttaler at stu-

dielån og skyldig skatt også bør med. *Finans Norge* mener at skattegjeld, ulike offentlige støtte-lån, pålagte lønnstrekk mv. bør registreres. *Juss-Buss* mener også at offentlig gjeld bør registreres, da de erfarer at deres klienter med gjeldsproblemer også skylder store beløp til det offentlige. Både *Forbrukerombudet* og *Forbrukerrådet* uttaler at registeret bør omfatte all gjeld som forbrukeren har tatt opp, herunder studiegjeld og gjeld sikret med pant i fast eiendom eller motorvogn. *Fylkesmannen i Oslo og Akershus* og *Gjeldsoffer-Alliansen* mener også at all gjeld bør registreres, herunder studiegjeld, straffegjeld, bidragsgjeld og skattegjeld, i tillegg til faktisk lånesaldo på pantesikret gjeld. *GE Money Bank* uttaler at salgspant i motorvogn bør registreres. *Norske Kredittopplysningsbyråers Forening* mener at registreringen også bør omfatte gjeld sikret med panterett. *Politidirektoratet* viser til at registeret vil være langt mer effektivt dersom det omfatter flere gjeldstyper. *Jusshjelpa i Nord-Norge* påpeker at det er viktig at renter, omkostninger, salærer osv. også registreres, da dette ofte utgjør mer en selve hovedstolen.

Når det gjelder spørsmålet om kausjon, mener de aller fleste høringsinstansene at kreditt sikret ved kausjon også bør omfattes av registreringen. *Finans Norge* og *DNB Bank ASA* peker på at realkausjon bør holdes utenfor, da pantesikret kreditt ellers er unntatt. *Finansieringsselskapenes Forening* mener derimot at det ikke bør være avgjørende om det er realkausjon, og uttaler at «Det finnes dessuten mange former for kausjon av ulik kvalitet og det vil bare komplisere rapporteringen dersom den rapporteringspliktige må ta stilling til om kausjonen er av slik art at den skal påvirke rapporteringen av låneforpliktelsen.»

Flere høringsinstanser mener også at kausjonsansvaret bør registreres hos den som har kausjonert. Blant annet viser *Namsfogden i Stavanger* og *Namsfogden i Trondheim* til at opplysninger om kausjonsansvaret vil ha betydning for kredittvurderingen hos kausjonisten, og derfor bør registreres. *Finans Norge* mener også at det ville vært en fordel med registrering av kausjonsansvar, men peker også på at dette byr på utfordringer. Det vises til at «Samtidig er det slik at registrering av kausjonsforpliktelser/garantiansvar innebærer en betydelig systemutfordring, hvilket gjør dette kostnadskrevenende. Vi er derfor av den oppfatning at dette ikke behøver å omfattes av rapporteringsplikten i første omgang, men at dette vurderes i den løpende evalueringen av om registeret virker etter sin hensikt.»

DNB Bank ASA påpeker at kreditter til enkeltpersonforetak ikke bør med i registeret, da slike

kreditter ytes som næringskreditter, og ikke følger reglene i finansavtaleloven kapittel 3 om kreditter til forbrukere. *Finans Norge* påpeker også dette, og viser til at finansavtaleloven § 2 gir hensiktsmessig avgrensning.

DNB Bank ASA mener også at finansieringsbevis, varekreditter, leieavtaler og leasingavtaler bør unntas.

6.2.3 Departementets vurdering

Departementet har kommet frem til at registreringen bør omfatte de gjeldsformene som ble foreslått i høringsbrevet. Departementet ser at det kunne vært nyttig med et mer omfattende register hvor all gjeld ble registrert, både alle låneavtaler man selv har inngått og gjeld som har oppstått som følge av mislighold av forpliktelser. Registeret skal imidlertid ikke erstatte andre kilder, men være et supplement til den informasjonen kredittytterne har i dag. Det foreslås derfor primært å registrere gjeldsforpliktelser som kredittyster ikke kan få informasjon om fra andre kilder.

Gjeldsforpliktelser som er sikret ved registrert panterett kan kredittyster få opplysninger om ved oppslag i Eiendomsregisteret og Løsøreregistret. Oppdatert saldo på det lånet panteretten knytter seg til, fremgår ikke av registrene, men disse opplysningene kan kredittyster be låntaker om å fremskaffe.

Gjeld som følge av mislighold av forpliktelser, slik som skattegjeld eller annen inkassogjeld, vil etter hvert gi en betalingsanmerkning hos skyldneren. Dersom skyldneren har en betalingsanmerkning, vil dette i seg selv som regel hindre at en person får mer lån. Dette reduserer behovet for registrering av slik gjeld.

Når det gjelder studielån fra Statens lånekasse for utdanning, ser departementet at det kunne vært nyttig at også dette ble registrert i et gjeldsregister. Opplysninger om studielån fremkommer ikke av andre offentlige register. Hvilke kredittavtaler som skal registreres vil ha sammenheng med hvem som har rapporteringsplikt. I høringsnotatet ble det kun foreslått at private finansforetak skal ha rapporteringsplikt. Det vil si finansforetak som er omfattet av sparebankloven, forretningsbankloven og finansieringsvirksomhetsloven. Det er ikke utredet hvordan en rapporteringsplikt for aktuelle offentlige organer kan fungere. En rapporteringsplikt for Statens lånekasse for utdanning og andre lånebaserte støtteordninger uten sikkerhet i fast eiendom, foreslås derfor ikke i proposisjonen her.

Dersom flere personer er solidarisk ansvarlig for en kredittavtale, skal kreditten registreres fullt ut på alle de ansvarlige.

Departementet foreslår at kreditt som er sikret ved kausjon også registreres i et gjeldsregister. Ved kausjon er en tredjeperson medansvarlig for kredittforpliktelsen, men kreditten kan fortsatt inndrives hos lånetakeren på samme måte som om det ikke var kausjonert. Kreditt med kausjon kan derfor fortsatt ha stor betydning i vurderingen av en persons kredittevn.

Enkelte kausjonsavtaler er i tillegg sikret med pant i kausjonistens eiendom eller eiendeler. Kausjonsavtalen omtales da som realkausjon, og pantavtalen omtales som pant i fremmed gjeld. Slik kreditt vil ikke være omfattet av definisjonen som ble foreslått i høringsnotatet «enkelpersoners kreditt som ikke er sikret ved registrert panterett», da kreditten vil være sikret i en registrert panterett på kausjonisten. Pant som er registrert på kausjonisten eller på kausjonistens eiendom vil ikke kredittyster kunne finne i registrene i de tilfeller kredittyster kun vet hvem lånetakeren er, og ikke har navnet til pantsetteren/kausjonisten. Behovet for registrering av kreditt med realkausjon, vil derfor være det samme som registrering av kreditt med andre former for kausjon. Departementet foreslår derfor at kreditt sikret gjennom realkausjon også registreres i et gjeldsregister, og definisjonen av hva som skal registreres foreslås på denne bakgrunn til «enkelpersoners kreditt som ikke er sikret med registrert panterett i formuesgode som tilhører låntaker». Panterett i formuesgoder kan her både være panterett i fast eiendom eller borettslagsandel som registreres i Eiendomsregisteret eller for eksempel panterett i bil som registreres i Løsøreregisteret.

Flere høringsinstanser har påpekt at kausjonsansvaret også bør registreres hos den som har kausjonert. Departementet er enig i at kausjonsansvar kan ha betydning for kredittvurderingen, og at det derfor hadde vært en fordel om opplysningene var tilgjengelige for kredittyster. Finans Norge viser imidlertid til at registrering av kausjonsansvar kan by på systemutfordringer som kan være kostnadskrevende. I departementets høringsbrev ble det ikke foreslått å registrere kausjonsansvar, og departementet har etter en vurdering kommet frem til at det i denne omgang ikke foreslås å registrere kausjonsansvar.

Kreditt ytet med salgspant vil falle inn under den foreslåtte definisjonen av hvilke kreditter som skal registreres, så lenge det ikke er snakk om salgspant i bil, som registreres i Løsøreregisteret. Ettersom det kun er finansforetak som skal rap-

portere til registeret, vil salgspantavtaler ytet av selgere av varen etter panteloven § 3-14 bokstav a, falle utenfor. Dersom et finansforetak har gitt et lån med salgspant etter panteloven § 3-14 bokstav b, skal imidlertid dette registreres.

Det er i høringsrunden stilt spørsmål ved om finansieringsbevis, varekreditter, leieavtaler og leasingavtaler skal registreres. Et finansieringsbevis kan ikke anses som en kreditt så lenge det ikke er inngått en endelig kredittavtale mellom kredittyster og låntageren. Det foreslås derfor ikke å registrere finansieringsbevis. Varekreditt som ytes av leverandører i forbindelse med levering av varer, vil ikke være omfattet av rapporteringsplikten ettersom kreditten ikke er ytet av et finansforetak. Hvis finansforetak yter kreditt som omtales som varekreditt, vil dette som utgangspunkt være omfattet av registreringsplikten, men ikke dersom kreditten er sikret med pant i varelager. Varelagerpant registreres i Løsøreregistret, og kreditten vil da være sikret med en registrert panterett. Enkelte leieavtaler og leasingavtaler kan ha flere fellestrekk med salgspantavtaler, dersom den som leaser eller leier har rett til å overta tingen etter en viss tid. Enkelte leasing- og faktoringavtaler er derfor omfattet av finansavtalelovens regler om kredittavtaler, jf. finansavtaleloven § 44 7. ledd. Ved leie og leasing foreligger det imidlertid ikke et lånebeløp underveis i leieforholdet som kan registreres i et register. Leieavtaler og leasingavtaler skal derfor ikke registreres, selv om månedlige forpliktelser til å betale leie kan ha betydning i en kredittvurdering.

Renter og omkostninger ved lånet vil hele tiden være omfattet av lånets saldo. Nærmere bestemmelser om rapportering av saldo på kreditt, vil bli fastsatt i forskrift.

Enkelte høringsinstanser har påpekt at kreditt ytet til enkeltpersonforetak ikke bør registreres, da disse ytes som næringskreditt, og ikke er omfattet av de særskilte forbrukervernreglene i finansavtaleloven kapittel 3. Departementet mener imidlertid at det vil være behov for at slike kreditter registreres, ettersom innehaveren av enkeltpersonforetaket vil være personlig ansvarlig for gjelden. Kreditt ytet til enkeltpersonforetaket vil derfor ha betydning for kredittvurderingen, både hvis det skal vurderes om det skal gis mer kreditt til den registrerte som næringsdrivende eller til den registrerte som forbruker. Mange gjeldsordningssaker knytter seg til personer som har enkeltpersonforetak. Departementet anser det derfor som viktig at denne gruppen fanges opp i gjeldsregisteret på en mest mulig fullstendig måte. Det kan også innebære en viss omgælsesfare hvis kreditt som ytes til

enkeltpersonforetak ikke skal registreres, ettersom enkelte da bevisst kan søke om kreditt gjennom foretaket for å unngå registrering. Pant som skal registreres i Løsøreregisteret skal registreres på personnummer og ikke på foretaksnummer, når pantsetter er et enkeltpersonforetak. Departementet antar derfor at bankene også registrerer kredittavtaler på innehaverens personnummer i tillegg til foretaksnummer ved inngåelse av kredittavtaler med enkeltpersonforetak. Dette tilsier at det ikke vil være for krevende for finansforetakene å registrere kreditt gitt til enkeltpersonforetak i et gjeldsregister.

Hvorvidt det skal være en nedre beløpsgrense for den kreditt som skal registreres, og hvilke opplysninger som skal registreres på den enkelte kredittavtale, vil bli fastsatt i forskrift.

6.3 Plikt til å rapportere opplysninger til Løsøreregisteret

6.3.1 Departementets forslag i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet at finansforetak som har konsesjon fra Finanstilsynet, skal ha en plikt til å rapportere inn kredittopplysninger ved en offentlig løsning. Det ble vist til at høy grad av rapportering er nødvendig for at registreringsordningen skal fungere etter formålet, og gi grunnlag for en god kredittvurdering ved nye kreditt- og låneopptak.

Det ble foreslått følgende endringer i sparebankloven, forretningsbankloven og finansieringsvirksomhetsloven:

«I lov 24. mai 1961 nr. 1 om sparebanker skal ny § 21 a lyde:

Banken plikter, uten hensyn til § 21, å rapportere til Løsøreregisteret om enkeltpersoners kreditt som ikke er sikret med registrert pantrett. Kongen kan i forskrift fastsette nærmere regler om rapporteringsplikten.

I lov 24. mai 1961 nr. 2 om forretningsbanker skal ny § 18 a lyde:

Banken plikter, uten hensyn til § 18, å rapportere til Løsøreregisteret om enkeltpersoners kreditt som ikke er sikret med registrert pantrett. Kongen kan i forskrift fastsette nærmere regler om rapporteringsplikten.

I lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner skal ny § 3-14 b lyde:

§ 3-14 b Plikt til å rapportere om enkeltpersoners kreditt

Finansieringsforetak plikter, uten hensyn til § 3-14, å rapportere til Løsøreregisteret om enkeltpersoners kreditt som ikke er sikret med registrert pantrett. Kongen kan i forskrift fastsette nærmere regler om rapporteringsplikten.»

6.3.2 Høringsinstansenes syn

Innføring av en rapporteringsplikt ved etablering av et offentlig register har bred støtte hos høringsinstansene. *DNB Bank ASA, Finans Norge, Finansieringsselskapenes Forening, Forbrukerombudet, Forbrukerrådet, Fylkesmannen i Oslo og Akershus, GE Money Bank, Gjeldsoffer-Alliansen, Hordaland politidistrikt, Husbanken, Juss-Buss, Jushjelpe i Nord-Norge, Namsfogden i Oslo, Namsfogden i Stavanger, Nordax Finans AB, Norske kredittopplysningsbyråers Forening, Spillavhengighet – Norge og SIFO* har gitt uttrykk for at det er ønskelig med en rapporteringsplikt for kredittyttere. Ingen høringsinstanser har uttalt seg negativt til en rapporteringsplikt.

Flere høringsinstanser mener også at utenlandske kredittyttere, som tilbyr kreditt i Norge, bør pålegges rapporteringsplikt for at registeret skal fungere tilstrekkelig effektivt. *Forbrukerombudet* uttaler blant annet: «Jeg peker i den forbindelse på at også finansforetak som har konsesjon fra andre europeiske finanstilsynsmyndigheter lovlig kan opptre som kredittyttere på det norske markedet, uten at de trenger konsesjon fra det norske Finanstilsynet. Blant annet viser jeg til Klarna AB som tilbyr kontokreditt/kjøp på avbetaling i en rekke norske nettbutikker. Klarna har konsesjon fra den svenske Finansinspektionen, og kan lovlig tilby kreditt i det norske markedet. Slik forslag om rapporteringsplikt er utformet, vil ikke Klarna og tilsvarende virksomheter som opptre lovlig i det norske kredittmarkedet, ha plikt til å rapportere inn til gjeldsregisteret.»

Fylkesmannen i Oslo og Akershus foreslår at en plikt for utenlandske aktører kan etableres ved å legge inn «sanksjon for foretak som ikke registrerer fordringer i registeret, ved at de ikke kan begjære utlegg mot enkeltpersoner i Norge for disse krav.»

Flere høringsinstanser, blant annet *DNB Bank ASA* og *Finans Norge* har påpekt at rapporteringsplikten også bør omfatte offentlige instanser med usikrede krav mot enkeltpersoner.

Høringsinstansene har i tillegg hatt synspunkter knyttet til forhold ved en rapporteringsplikt som vil bli regulert i forskrift, blant annet hvilke

opplysninger som skal rapporteres for hver enkelt kredittavtale, tidspunkt for rapportering, oppdateringsfrekvens og tiltak for å hindre dobbelt registrering når det er tatt utlegg i et krav som er registrert i gjeldsregisteret. Departementet redegjør ikke for høringsuttalelsene her, men vil ta innspillene i betraktning ved utforming av forskrift.

6.3.3 Departementets vurdering

Departementet har kommet frem til at det bør innføres en rapporteringsplikt for finansforetak. Høy grad av rapportering kan enklest oppnås gjennom en rapporteringsplikt. Innføring av en rapporteringsplikt har også bred støtte blant høringsinstansene.

Som redegjort for under pkt. 6.2.3 er det i denne omgang ikke aktuelt å innføre en rapporteringsplikt for offentlige kredittyttere. Dette må eventuelt vurderes på et senere tidspunkt.

Departementet har gjennom høringsrunden blitt oppmerksom på at en stor andel av finansforetakene, som tilbyr kreditt til enkeltpersoner i Norge, ikke har konsesjon fra Finanstilsynet, men er filialer av utenlandske finansforetak med konsesjon fra sin hjemstat. Dette gjelder blant annet Danske Bank, GE Money Bank, Diners Club, Eurocard, Ikano bank, SEB Kort, Swedbank, Skandiabanken mfl. Disse finansforetakene har tillatelse fra Finanstilsynet etter finansieringsvirksomhetsloven § 3-4, men ikke konsesjon etter finansieringsvirksomhetsloven § 3-3. Filialer av utenlandske foretak er ikke underlagt tilsyn i Norge, men tilsyn i hjemstaten.

I høringsnotatet ble det foreslått at private finansforetak som har konsesjon fra Finanstilsynet, skal ha rapporteringsplikt. Kravet om konsesjon fra Finanstilsynet er imidlertid ikke tatt inn i forslaget til lovtekst. I forslag et til ny § 3-14 b i finansieringsvirksomhetsloven står det:

Finansieringsforetak plikter, uten hensyn til § 3-14, å rapportere til Løsøreregisteret om enkeltpersoners kreditt som ikke sikret ved registrert panterett. Kongen kan i forskrift fastsette nærmere regler om rapporteringsplikten.

Etter finansieringsvirksomhetsloven § 3-4 andre ledd, vil en ny § 3-14 b også gjelde for filial av utenlandsk finansieringsforetak med tillatelse til å drive virksomhet i Norge.

Spørsmålet, som ikke ble drøftet i høringsnotatet, er imidlertid om forpliktelser etter EØS-avtalen hindrer Norge i å pålegge filialer av utenland-

ske foretak særlige nasjonale plikter. I direktiv 2006/48/EU art. 26 pkt. 1 står det:

Before the branch of a credit institution commences its activities the competent authorities of the host Member State shall, within two months of receiving the information referred to in Article 25, prepare for the supervision of the credit institution in accordance with Section 5 and if necessary indicate the conditions under which, in the interest of the general good, those activities shall be carried on in the host Member State.

Etter denne bestemmelsen kan altså medlemsstatene kreve at filialen følger særlige nasjonale lovregler begrunnet i allmenne hensyn. I NOU 2011: 8 Bind A s. 205 uttales følgende om når det kan gis særlige nasjonale regler:

«Nasjonale regler begrunnet i allmenne hensyn innebærer et unntak fra prinsippet om fri utveksling av varer og tjenester, og prinsippet skal derfor fortolkes restriktivt. EU Domstolen har oppstilt følgende kumulative vilkår for at en nasjonal regel skal oppfylle kravene til allmenne hensyn:

- reglene må ligge innenfor et område som ikke er blitt harmonisert,
- reglene må forfølge et formål av allmenn interesse,
- reglene må ikke være diskriminerende,
- reglene må ha virkninger som objektivt sett ivaretar de allmenne hensyn,
- reglene må stå i rimelig forhold til det tilskattede formål, vurdert i forhold til prinsippet om fri tjenesteyting, og
- de allmenne hensynene må ikke være ivare tatt ved regler tjenesteyteren har i sin hjemstat.»

Departementet mener at vilkårene for å pålegge utenlandske filialer særlige nasjonale regler er oppfylt. Tiltaket må anses for å oppfylle kravet til allmenne hensyn (general good). En plikt til å rapportere opplysninger om enkeltpersoners kreditt ligger ikke innenfor et harmonisert område i EU-regelverket. Reglene har klart et formål av allmenn interesse ved å bidra til mer presise kredittvurderinger, og dermed redusere gjeldsproblemer som følge av for stor gjeldsbyrde. Virkningene av reglene må antas å ivareta allmenne hensyn. Det er viktig at reglene gjelder alle aktørene på markedet for å hindre diskriminering. Reglene vil i liten grad innebære en begrensning i mulig-

heten til å tilby kreditt og hindrer derfor ikke fri tjenesteyting. Departementet mener derfor at tiltaket er rimelig i forhold til det tilsiktede formål. En rapporteringsplikt til Løsøreregisteret følger ikke av regler i andre stater.

Departementet mener det er svært viktig at alle som yter kreditt i Norge pålegges en rapporteringsplikt for at ordningen skal fungere etter formålet. Dette er også påpekt av flere høringsinstanser, blant annet Finanstilsynet.

Departementet har derfor kommet frem til at reglene også skal gjelde for utenlandsk filialer etter finansieringsvirksomhetsloven § 3-4.

Nærmere regler om hva som skal rapporteres og frekvens for innrapportering, vil bli gitt i forskrift. Departementet vil ved utforming av forskrift i tillegg til mottatte høringsuttalelser, også se hen til anbefalinger fra Løsøreregisteret og en referansegruppe fra finansforetakene og kredittopplysningsbyråene.

6.4 Tilgang til registrerte opplysninger

6.4.1 Gjeldende rett

Dersom opplysninger om gjeld skal registreres og gjøres til en del av kredittopplysningsvirksomheten, vil utgangspunktet være at adgangen til å utlevere opplysningene følger reglene i henholdsvis personopplysningsloven med forskrifter og i tinglysingsloven.

Etter gjeldende rett kan kredittopplysninger bare gis til den som har saklig behov for det, jf. personopplysningsforskriften § 4-3 første ledd. Det er tilstrekkelig at det som bestilleren opplyser som saklig behov, fremstår som en saklig grunn. Kravet om saklig behov praktiseres slik at den som er eller regner med å komme i en kreditorposisjon overfor den omspurte, anses å ha saklig behov for kredittopplysninger. Innhenting av kredittopplysninger er i dag først og fremst aktuelt ved søknad om lån og kreditter, men kan også forekomme i andre situasjoner, som for eksempel ved utleie av bolig, søknad om telefonabonnement og ved søknad om en stilling hvor søkerens økonomiske forhold kan ha betydning.

Når kredittopplysninger utleveres fra et kredittopplysningsbyrå, skal den omspurte ha gjenpart av de utleverte opplysningene, jf. personopplysningsforskriften § 4-4 første ledd. Formålet med gjenpart er å gi informasjon til den omspurte, og å hindre at det utleveres opplysninger til personer som ikke har et saklig behov for informasjonen.

For opplysninger registrert i Løsøreregisterets system for registrering av visse utleggsforret-

ninger, gjelder følgende etter tinglysingsloven § 34 a: *Opplysninger om utleggstrekk og beslutninger om intet til utlegg kan bare gis til advokater, finansforetak, inkassobyråer, kredittopplysningsbyråer, samt offentlige myndigheter med taushetsplikt etter forvaltningsloven eller annen lov. Opplysningene kan bare gis ut skriftlig.* Det følger av utleggsregistreringsforskriften § 4 at den omspurte skal ha gjenpart med informasjon om innholdet av utleverte opplysninger, og om hvem de er levert til.

6.4.2 Departementets forslag i høringsnotatet

Departementet har vurdert om tilgangen til opplysninger i et gjeldsregister bør være snevrere enn det som i dag gjelder for kredittopplysninger. I høringsnotatet foreslo departementet tre alternative bestemmelser for hvem som skal ha tilgang til opplysningene i registeret:

Ny § 34 b annet ledd skal lyde:

Alternativ 1:

Opplysninger om kreditt etter første ledd kan bare gis til offentlige kredittyttere og finansforetak hvor det skal foretas kredittvurdering i forbindelse med en konkret kredittsøknad, og til kredittopplysningsbyråer. Opplysningene kan bare gis ut skriftlig.

Alternativ 2:

Opplysninger om kreditt etter første ledd kan bare gis til den som har saklig behov for det, og til kredittopplysningsbyråer. Opplysningene kan bare gis ut skriftlig.

Alternativ 3:

Opplysninger om kreditt etter første ledd kan bare gis til advokater, finansforetak, inkassobyråer, kredittopplysningsbyråer, samt offentlige myndigheter med taushetsplikt etter forvaltningsloven eller annen lov. Opplysningene kan bare gis ut skriftlig.

I alternativ 1 foreslås det at tilgangen til opplysningene begrenses til kredittopplysningsbyråer, og til kredittyttere i en kredittyttingssituasjon. I høringsnotatet opplyses det om at det ved en slik løsning antagelig må kreves at kredittyster dokumenterer at det foreligger en konkret kredittsøk-

nad. Det vises også til at dersom tilgangen begrenses til kredittyttings situasjoner, synes det nødvendig med en presisering av at tilgang til opplysningen omfatter både finansforetak og offentlige kredittyttere. Det antas også at det offentlige tilgang ved en slik ordning bør begrenses til de situasjoner hvor det offentlige foretar en kredittvurdering av kredittsøkeren. Dersom søker har rett til kreditt basert på andre kriterier, vil det offentlige ikke ha behov for disse opplysningene, f.eks. ved søknad om utdanningsstøtte fra Lånekassen.

Ved alternativ 2 foreslås det at tilgangen skal være den samme som for øvrige kredittopplysninger, dvs. de som har et saklig behov, sml. personopplysningsforskriften § 4-3 første ledd, samt til kredittopplysningsbyråer.

Alternativ 3 bygger på tingslysingsloven § 34 a tredje ledd om tilgang til opplysninger om utlegg. Her er det angitt hvilke aktører som jevnt over vil ha et saklig behov for opplysningene.

Det er også foreslått tilsvarende endringer i personopplysningsforskriften når det gjelder utlevering av gjeldsopplysninger fra kredittopplysningsbyråene.

6.4.3 Høringsinstansenes syn

Alternativ 1 støttes i det vesentligste av *Datatilsynet*, *DNB Bank ASA*, *Finans Norge*, *Finanstilsynet*, *Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet*, *GE Money Bank*, *Hordaland politidistrikt*, *Juss-Buss*, *Jusshjelpa i Nord-Norge*, *LO*, *Namsfogden i Oslo*, *Namsfogden i Stavanger*, *Namsfogden i Trondheim*, *Spillavhengighet Norge* og *SIFO*.

Datatilsynet viser til at alternativ 1 «innebærer at personvern hensyn ikke settes under et større press enn nødvendig og at det dessuten bidrar til forutberegnlighet for den enkelte, det vil nettopp være i forbindelse med søknader om ny eller utvidet kreditt det vil være grunn til å anta at opplysninger fra registeret vil bli innhentet».

DNB Bank ASA uttaler at det kan være behov for at alternativ 1 suppleres med andre grupper som har behov for slike opplysninger, «typisk inkassoselskaper og offentlige etater som arbeider med gjeldsordninger.» *Namsfogden i Oslo* mener at alminnelige namsmenn bør ha tilgang til opplysningene. *Namsfogden i Stavanger* viser også til at namsmennene kan ha behov for tilgang til registeret ved behandling av gjeldsordningssaker, men at slik tilgang kan hjemles i gjeldsordningsloven. *Namsfogden i Trondheim* uttaler på den annen side at de ikke har «behov for tilgang til opplysningene i utøvelsen av sin rolle som namsmann. For

tvangsfullbyrdelse er ikke opplysningene nødvendige, og ved en gjeldsordningssøknad kan skyldner pålegges å skaffe utskrift selv.»

Alternativ 2 foretrekkes av *Finansieringsselskapenes forening*, *Nordax Finans AB* og *Sogn og Fjordane politidistrikt*. Det vises til at denne løsningen «er mest kjent og vil være enklest å implementere».

Husbanken foretrekker alternativ 1 eller 2, og presiserer viktigheten av at Husbanken gis tilgang til opplysningene. Det vises til at Husbanken vil ha stor nytte av å få opplyst hvor mye usikret gjeld en kredittsøker har, og at dette vil ha betydning for å vurdere om det skal gis en frarådning til kredittsøkeren.

Norske kredittopplysningsbyråers forening mener at bare kredittopplysningsbyråene og rapportørene skal kunne hente opplysninger direkte fra registeret. Når det gjelder kredittopplysningsbyråenes viderefremming av opplysningene, mener *Norske kredittopplysningsbyråers forening* at alternativ 2 gir den beste løsning, da det er lang tradisjon for å benytte saklighetskriteriet ved utlevering av kredittopplysninger.

Brønnøysundregistrene mener at det er mest hensiktsmessig at Løsøreregisteret kun avgir opplysninger til kredittopplysningsbyråene, og at det deretter er kredittopplysningsbyråenes ansvar å distribuere opplysningene videre til sluttbruker. Det påpekes at hvem kredittopplysningsbyråene avgir opplysninger til, bør reguleres av kredittopplysningsbyråenes avgivelses hjemler, og ikke i tinglysingsloven. *Brønnøysundregistrene* uttaler også at «Uavhengig av hvilket alternativ som velges, vil *Brønnøysundregistrene* utvikle en innsynstjeneste der hver enkelt kan få innsyn i hva som er registrert på eget fødselsnummer, jf. personopplysningsloven § 18.»

Forbrukerombudet mener at tilgangen til opplysningene bør begrenses ytterligere, slik at heller ikke kredittopplysningsbyråene får tilgang. Det vises til at kredittyttere kan få opplysningene direkte fra gjeldsregisteret. *Forbrukerombudet* foreslår også at det bør «stilles krav om at forbrukeren i kredittsøknaden aktivt har huket av for at vedkommende er kjent med at finansforetaket vil innhente opplysninger fra gjeldsregisteret i forbindelse med søknaden.»

Forbrukerrådet mener at kredittsøkeren selv bør ha råderetten over tilgangen til informasjon i registeret. «Rent teknisk ser *Forbrukerrådet* for seg en opt-in løsning, hvor lånesøkeren gir tilgang til kredittyttere til å gjøre oppslag.» Det vises til at dette vil være en videreføring av prinsippene som anvendes ved boliglånssøknader, hvor det er for-

brukeren selv som skaffer til veie dokumentasjon. Forbrukerrådet påpeker også at det må forbys å lagre informasjon fra registeret i parallelle bedriftsinterne registre eller dele informasjonen med andre selskap som inngår i samme konsern. *Gjeldsoffer-Alliansen* viser til faren for misbruk av opplysninger, og foreslår derfor at det bare er lånesøkeren som kan få opplysninger fra registeret, evt. at lånesøkeren gir en fullmakt om adgang til registeret til kredittyster.

Gjeldsoffer-Alliansen og *Juss-Buss* forslår at det opprettes en mulighet til å legge inn en sperre på seg selv hvis man mistenker at man er utsatt for ID-tyveri.

Alternativ 3 støttes av *Justis- og beredskapsdepartementet* og *Helgeland politidistrikt*.

Flere høringsinstanser har også hatt synspunkter på spørsmålet om den registrerte bør få gjenpartsbrief hver gang det gjøres et oppslag i registeret. Spørsmålet om gjenpart til den registrerte vil bli nærmere regulert i forskrift, og departementet vil ta hensyn til synspunkter fra høringsinstansene ved utforming av eventuelle forskriftsendringer.

6.4.4 Departementets vurdering

Departementet har etter en nærmere vurdering kommet frem til at det foreslås at Løsøreregisteret kun skal avgi opplysninger til kredittopplysningsbyråer og til den registrerte selv. Finansforetak og offentlige kredittyster vil få tilgang til opplysningene gjennom kredittopplysningsbyråene. Den nærmere reguleringen av tilgangen til opplysningene gjennom kredittopplysningsbyråene vil skje i forskrift, men det opplyses om at departementet går inn for en løsning hvor kun finansforetak og offentlige kredittyster i en aktuell kredittvurderingssituasjon, skal ha tilgang. Dette vil bli nærmere regulert i personopplysningsforskriften, gitt med hjemmel i personopplysningsloven § 3 fjerde ledd.

Hensyn til personvernet tilsier at bare aktører som har formålstjenlig bruk for opplysningene gis tilgang. Formålet med registrering av enkeltpersoners kreditt er å legge til rette for at det kan gjøres mer presise kredittvurderinger ved søknad om kreditt. Departementet har derfor kommet frem til at det er riktig å ikke inkludere aktørere som er nevnt i alternativ 2 og 3 i høringsnotatet.

Enkelte høringsinstanser har påpekt at kredittopplysningsbyråene ikke bør få tilgang til opplysningene i Løsøreregisteret. Kredittopplysningsbyråene tilbyr imidlertid en tjeneste som effektiviserer kredittvurderingsarbeidet i finansforetakene.

Departementet anser det derfor som viktig at kredittopplysningsbyråene får tilgang for at opplysningene faktisk skal bli brukt ved kredittvurdering. Kredittopplysningsbyråene har også betryggende systemer for å behandle opplysningene fra Løsøreregisteret.

Konsesjonssystemet for kredittopplysningsbyråer er ikke harmonisert på EU-nivå, og hvilke krav som stilles til databehandling i ulike land varierer. Utenlandske kredittopplysningsbyråer må ha konsesjon i Norge for å drive kredittopplysningsvirksomhet her. Departementet har kommet frem til at det bør presiseres at det kun er kredittopplysningsbyråer med konsesjon for behandling av personopplysninger i kredittopplysningsvirksomhet etter personopplysningsforskriften § 4-5, som skal ha tilgang til opplysningene. Dette vil avgrense mot utenlandske kredittopplysningsbyråer uten konsesjon i Norge.

Departementet har under tvil kommet frem til at det i denne omgang ikke skal legges til rette for at finansforetak og offentlige kredittyster skal ha direkte tilgang til opplysningene i Løsøreregisteret. Departementet har drøftet spørsmålet med flere representanter for finansforetakene. Det praktiske behovet for direkte tilgang til opplysningene i Løsøreregisteret ser ut til å være lite dersom tjenestene fra kredittopplysningsbyråene tilbys på tilnærmet samme vilkår som i dag. Løsøreregisteret har gitt uttrykk for at de ønsker en løsning hvor opplysninger kun avgis til kredittopplysningsbyråene, og til den registrerte selv. Det vises til at en slik løsning vil redusere kostnadene til etablering av systemet, både fordi Løsøreregisteret da ikke vil ha en gjenpartsplikt, og fordi løsningen teknisk sett blir enklere når færre aktører skal motta opplysninger.

Departementet ser imidlertid at tilgang kun for kredittopplysningsbyråene skaper en slags monopolsituasjon for kredittopplysningsbyråene. Det er i dag kun to byråer som tilbyr kredittopplysninger om enkeltpersoner, og svak konkurranse i markedet kan føre til høyere pris på opplysningene. Det kan også være aktører som ønsker å gjøre hele kredittvurderingen selv, uten å benytte et kredittopplysningsbyrå. Disse kan da ha et behov for å gjøre et direkteoppdrag i registeret. Markeds situasjonen for kredittopplysningsbyråene kan også endre seg, slik at det kan bli større behov for en mulighet for å hente opplysninger fra Løsøreregisteret i fremtiden. På den annen side kan utviklingen også gå i retning av et mindre behov for adgang til direkteoppdrag. Det er mulig at flere kredittopplysningsbyråer ønsker å etablere seg i Norge når informasjonstilgangen øker. Utviklin-

gen fremover er vanskelig å forutse. Departementet vil følge situasjonen nøye fremover. Ved den valgte modellen vil det være en sikker gevinst, mens kostnadene ved en mulig monopolsituasjon er usikre. Departementet har kommet frem til at hensynet til en mulig usikker markedsituasjon ikke kan være avgjørende for å etablere en mer kostbar tilgangsløsning på det nåværende tidspunkt. Departementet legger derfor opp til at tilgangen heller kan utvides dersom det på et senere tidspunkt skulle vise seg å være et behov for dette.

Departementet har etter dette kommet frem til at forslaget til ny § 34 b annet ledd justeres noe i forhold til alternativene i høringsnotatet, og foreslår følgende ordlyd:

Opplysninger om kreditt etter første ledd kan bare gis til kredittopplysningsbyråer med konsesjon for å drive kredittopplysningsvirksomhet etter personopplysningsforskriften § 4-5. Opplysningene kan bare gis skriftlig.

Departementet ser ikke behov for at den registrerte skal samtykke før finansforetakene innhenter gjeldsopplysninger som er registrert i Løsøreregisteret, slik enkelte høringsinstanser har foreslått. Det vises her til drøftelsen i pkt. 5.3.2.

6.5 Konsultasjonsplikt

6.5.1 Gjeldende rett

Som beskrevet under pkt. 3.2 har finansavtaleloven § 46 b første og andre ledd regler om kredittvurdering. Det fremgår av bestemmelsens første ledd at «før kredittavtale inngås, skal kredittvurdereren vurdere forbrukerens kredittverdighet på grunnlag av fyllestgjørende opplysninger innhentet hos forbruker og om nødvendig fra relevant database». I forarbeidene til bestemmelsen, jf. NOU 2009: 11 s 60 uttales det at det «antas at kredittgiveren i betydelig grad må kunne vurdere konkret om det er mest hensiktsmessig å innhente opplysninger fra forbrukeren eller databasen.» Det antas derfor ikke å foreligge noen ubetinget plikt for kredittvurderer til å foreta søk i slike databaser. Som nevnt i pkt. 3.2 har Bankklagenemnda antatt at det ved mindre kreditter er tilstrekkelig med en begrenset informasjonsinnhenting. Ved større kredittforespørsler må imidlertid utgangspunktet være at eksterne opplysningskilder må kontrolleres for at forbrukerens kredittverdighet skal anses for å være vurdert i henhold til finansavtaleloven § 46 b.

6.5.2 Departementet forslag i høringsnotatet

Departementet har ikke foreslått lovendringer vedrørende plikt for kredittvurderer til å konsultere registeret.

6.5.3 Høringsinstansenes syn

Flere høringsinstanser, blant annet *800Gjeld, Sogn og Fjordane politidistrikt, Forbrukerombudet, Forbrukerrådet og SIFO*, mener det bør være lovpålagt å benytte opplysningene i registeret ved kredittvurdering. *Forbrukerombudet* uttaler at det også bør «lovfestes en plikt for kredittvurderer å bruke registeret i kredittvurderingen. Departementet bør etter min mening vurdere mulighetene for å knytte sivilrettslige konsekvenser til brudd på en eventuell plikt til å innhente opplysninger fra gjeldsregisteret.» *Forbrukerrådet* uttaler at «Oppslag i registeret bør være en nødvendig betingelse for å kunne påberope seg forsvarelig kredittvurdering. Selskap som avstår fra å bruke gjeldsregisteret, bør sanksjoneres.» *Gjeldsoffer-Alliansen* foreslår blant annet at det lovfestes «at unnlattelse av å undersøke kredittverdigheten hos kredittsøker, må medføre at kravet kan lempes etter Finansavtaleloven § 47.»

Finansieringsselskapenes forening har i sin høringsuttalelse bedt om at forholdet til finansavtaleloven § 46b og hva som ligger i uttrykket «relevant database», blir kommentert i forarbeidene.

Andre høringsinstanser blant annet *Fylkesmannen i Oslo og Akershus* og *Jusshjelpa i Nord-Norge* viser til at frarådningsplikten blir mer effektiv ved etablering av et gjeldsregister. *Jusshjelpa i Nord-Norge* skriver følgende om sammenhengen mellom frarådningsplikten og et gjeldsregister:

«Et samlet register vil gi kreditttilbydere et langt bedre grunnlag for kredittvurdering, men får også et bedre grunnlag for vurdering av frarådningsplikten etter finansavtaleloven § 47. Jusshjelpa er av den oppfatning at et slikt samlet register vil bidra til å effektivisere anvendelsen av finansavtaleloven § 47. Dette fordi bestemmelsen vil bli enklere å håndheve og anvende når det raskt kan etterprøves om finansinstitusjonene har sjekket registeret opp mot mulige kredittsøkere. Det vil også bli lettere å påberope seg frarådningsplikten når et register som dette vil danne et

godt og solid faktisk grunnlag for å vurdere hvilke opplysninger som forelå på lånetidspunktet. Dersom finansinstitusjonen ikke har sjekket lånesøkerens eksisterende kredittforpliktelse, eller valgt å innvilge lån på tross av mye annen gjeld, vil dette forenkle påberopelsen av finansavtalel. § 47. Dette vil igjen kunne føre til at kredittyttere i langt større grad enn i dag fraråder lånetakere fra å ta opp lån.»

6.5.4 Departementets vurdering

Departementet mener at det er avgjørende, for å oppnå den ønskede effekt, at gjeldsopplysningene blir benyttet i størst mulig grad ved kredittvurdering. Spørsmålet om å pålegge en konsultasjonsplikt har imidlertid ikke vært på høring. Etter en samlet vurdering har departementet kommet frem til at en slik plikt ikke foreslås nå. Dersom det viser seg at konsultasjonsgraden ikke blir så høy som ønsket, kan det eventuelt vurderes å innføre en plikt til konsultasjon på et senere tidspunkt. Det må i så fall vurderes om forbrukerkredittdirektivet artikkel 8 nr. 1 gir adgang til dette.

Departementet antar at registeret vil bli benyttet ved de aller fleste kredittsøknader uten at det innføres en lovbestemt plikt til å konsultere registeret. Finansforetakene har i høringen gitt klart uttrykk for at de ønsker et gjeldsregister, fordi dette muliggjør bedre kredittvurderinger. Tap på utlån til personer som ikke har tilstrekkelig betalingsevne kan da i større grad unngås. Det vil også foreligge en større risiko for lemping av forbrukerens forpliktelse etter finansavtaleloven § 47 dersom et finansforetak ikke frarådet et lån som følge av at gjeldsregisteret ikke har vært sjekket. Finansforetakene vil derfor ha stor egeninteresse i å konsultere registeret. Som beskrevet i pkt. 3.2 ovenfor, er det også et spørsmål om hvorvidt det er gjort en forsvarlig kredittvurdering dersom det eksisterer et gjeldsregister, og dette ikke er sjekket.

Departementet anser det også som unaturlig om ikke-bruk av gjeldsregisteret skal utløse andre og eventuelt sterkere sanksjoner enn manglende kredittvurdering generelt sett. Det vil kunne være like kritikkverdig å overse sentrale inntektsopplysninger, betalingsanmerkninger mv., som å unnlate å sjekke gjeldsopplysninger. Dersom det skal vurderes en plikt til å sjekke gjeldsregisteret bør det derfor også vurderes hvilke andre kilder kredittytter skal være forpliktet til å konsultere.

6.6 Sletting av opplysninger

6.6.1 Departementets forslag i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslår departementet at registrerte opplysninger skal slettes fra registrert når gjelden er innfridd. Det ble foreslått følgende bestemmelse i tinglysingsloven:

«Ny § 34 b tredje ledd skal lyde:

Registreringer av opplysninger om kreditt etter første ledd skal slettes når gjelden er innfridd. Departementet kan gi forskrift om det nærmere tidspunktet for slettingen.»

Departementet foreslo også forskriftsbestemmelser knyttet til sletting av saldoopplysninger i forbindelse med oppdatering av opplysningene, og foretakens plikt til å rapportere om innfrielse og opphør av kredittforhold.

6.6.2 Høringsinstansenes syn

De fleste høringsinstanser som har uttalt seg, stiller seg bak departementets forslag om sletting av opplysninger når gjelden er innfridd. Dette gjelder *Datatilsynet, Jusshjelpe i Nord-Norge, DNB Bank ASA, Finans Norge, Forbrukerombudet og Juss-Buss*. *Datatilsynet* uttaler at de er enig i departementets oppfatning om at registeret ikke skal inneholde opplysninger om gjeldshistorikk. *Gjeldsoffer-Alliansen* påpeker at det er «et absolutt krav at innfridd kreditt slettes omgående». *Juss-Buss* viser til at «Hensynet til lånetakerens mulighet til «ny start» bør her veie tungt».

Norske Kredittopplysningsbyråers Forening er uenig i at opplysninger om gjeld skal slettes når gjelden er innfridd og uttaler: «For det første vil det være behov for å beholde opplysninger om gjeld i en periode for analyseformål og videreutvikling av scorekort mv. Videre bør opplysninger være tilgjengelige over en periode for å kunne se om gjeldsbelastning har en stigende eller synkende tendens. Endelig vil videre oppbevaring av opplysningene i en periode ha betydning for å kunne gi tilstrekkelig utfyllende informasjon til den registrerte hvis denne begjærer innsyn,...»

Finansieringsselskapenes forening er enig i departementets vurderinger om sletting, men påpeker at «Det bør likevel vurderes om registeret bør lagre informasjonen, slik at det i spesielle situasjoner er mulig å rekonstruere registerets opplysninger i ettertid på bestemte historiske datoer. Dette kan være nyttig dersom det senere

skulle oppstå en tvist om hva som rent faktisk var registrert på en aktuell kunde og som dokumentasjon på at pliktene etter finansavtaleloven § 47 er oppfylt eller ikke.» *Forbrukerombudet* påpeker samme problemstilling, og foreslår at dette eventuelt kan løses ved at kredittyster pålegges en lagringsplikt knyttet til opplysninger de har fått fra registeret. *Forbrukerrådet* uttaler på den annen side at «det må bli forbudt at informasjonen som hentes ut av kredittysterne lagres i parallelle bedriftsinterne registre for seinere bruk av selskapet. Dette både for å sikre at forbrukeren har det fulle eierskapet til data om seg selv og for å være trygg på at kredittvurderingene foretas på oppdatert informasjon.»

6.6.3 Departementets vurdering

Departementet går inn for at registrerte opplysninger skal slettes ved innfrielse, slik som det ble foreslått i høringsnotatet. Historiske gjeldsopplysninger kan være nyttig i kredittvurderingen, slik som Norske Kredittopplysningsbyråers Forening påpeker. Departementet har imidlertid kommet frem til at historiske opplysninger ikke er nødvendig for å gjøre en forsvarlig kredittvurdering. Et oppdatert bilde av lånesøkerens kredittforpliktelser vil gi god informasjon om gjeldssituasjonen. Departementet legger her vekt på at personvern hensyn tilsier at det ikke lagres mer informasjon enn det som er nødvendig. I tillegg er det viktig at låntakere har mulighet for en «ny start» slik som Juss-Buss trekker frem.

Departementet vil i forbindelse med forskriftsarbeidet ta stilling til om opplysningene i Løsøreregisteret skal slettes fullstendig, eller om opplysningene skal overføres til en historisk database. Opplysninger i Løsøreregisteret slettes ikke fysisk når de «slettes» etter tinglysingsloven § 34 a fjerde ledd, men overføres til en historisk base, jf. tinglysingsforskriften § 18. Etter bestemmelsens andre ledd «er opplysninger fra den historiske databasen ikke offentlig tilgjengelige. Registerføreren kan gjøre unntak for offentlige myndigheter som namsmenn, domstoler, politi og bostyrere, samt den opplysningene gjelder.» I Løsøreregisteret har man altså en mulighet til å gå tilbake å sjekke hva som tidligere har vært registrert.

Full sletting av opplysningene vil eventuelt innebære at man ikke vil kunne gå tilbake å finne ut hva som var registrert på en person på et gitt tidspunkt. Kredittopplysningsbyråene vil imidlertid ha en plikt til å overføre opplysningene til et historisk arkiv, jf. Datatilsynets konsesjonsbestemmelser for kredittopplysningsforetak pkt. 6.5. Opplys-

ningene blir lagret uten at de kan benyttes i kredittvurdering.

Finansforetakene skal i henhold til personopplysningsloven §§ 28 og 11 slette opplysningene når formålet med den enkelte behandling er oppfylt. Opplysningene kan behandles lengre for andre lovlige formål, herunder for historiske og statistiske formål. Foretakene har derfor mulighet til å lagre dokumentasjon for hvilke opplysninger som ble lagt til grunn ved kredittvurderingen av lånesøkeren. Foretakene skal minimum årlig gjøre en vurdering av om behandlingsformålet fortsatt er til stede, jf. konsesjonsbestemmelsene pkt. 4.

Det er etablert en referansegruppe med representanter fra finansforetakene og kredittopplysningsbyråene som skal samarbeide med Løsøreregisteret om utforming av den tekniske løsningen. Referansegruppen vil blant annet se nærmere på problemstillinger knyttet til sletting av opplysningene. Departementet vil ta endelig stilling til hvordan sletting skal gjennomføres etter at Løsøreregisteret og referansegruppen har kommet med sin anbefaling.

6.7 Tilsyn

Med den løsningen for registrering av gjeld som foreslås i proposisjonen her, vil dagens regler om tilsyn med finansforetak og kredittopplysningsbyråene være tilstrekkelig. Det foreslås derfor ingen endringer i reglene om tilsyn.

Tilsyn med finansforetakenes rapporteringsplikt til Løsøreregisteret vil være en del av Finanstilsynets arbeidsoppgaver etter gjeldende regelverk. Det følger av finanstilsynsloven § 3 at «tilsynet skal se til at de institusjoner det har tilsyn med, virker på hensiktsmessig og betryggende måte i samsvar med lov og bestemmelser gitt i medhold av lov samt med den hensikt som ligger til grunn for institusjonens opprettelse, dens formål og vedtekter.» Det foreslås en rapporteringsplikt for foretak som er omfattet av finansieringsvirksomhetsloven, sparebankloven og forretningsbankloven. Foretakene som pålegges rapporteringsplikt faller altså inn under de foretak som Finanstilsynet har tilsyn med i dag. Tilsynet med en rapporteringsplikt om enkeltpersoners kreditt til Løsøreregisteret vil dermed være en del av Finanstilsynets lovbestemte arbeidsoppgaver.

Utenlandske foretak som driver virksomhet i Norge etter finansieringsvirksomhetsloven § 3-4 første ledd vil være underlagt tilsyn i sitt hjem-

land. Tilsynsarbeidet skjer imidlertid i nært samarbeid med Finanstilsynet i Norge. Det vises her til finansieringsvirksomhetsloven § 3-4 tredje ledd hvor det stilles krav om at det skal være etablert et tilfredsstillende samarbeid om tilsyn mellom tilsynsmyndighetene i finansinstitusjonens hjemland og Finanstilsynet, før den utenlandske finan-

sinstitusjonen kan starte sin virksomhet i Norge gjennom filial.

Kredittopplysningsforetakenes bearbeidelse og formidling av opplysninger om enkeltpersoners kreditt, vil være omfattet av Datatilsynets tilsyn med kredittopplysningsforetakene.

7 Økonomiske og administrative kostnader

7.1 Konsekvenser for enkeltpersoner

Formålet med registrering av gjeldsopplysninger i Løsøreregisteret er å sette finansforetakene i stand til å gjøre mer presise kredittvurderinger. Med tilgang til gjeldsopplysninger vil finansforetakene ha bedre grunnlag for å vurdere om en kredittsøker kan betjene det lånet det søkes om, og foretaket kan da i større grad avslå kredittsøknader dersom søkeren har for mye gjeld fra før. Dette vil føre til at enkelte personer som ønsker et lån, ikke vil få det. På kort sikt vil vedkommende da ikke få løst sitt akutte behov eller ønske om penger. På lengre sikt antas det at dette vil redusere antall personer med gjeldsproblemer som følger av for høy gjeldsbyrde.

Mer presise kredittvurderinger kan også føre til at enkelte vil få låne mer ved at finansforetakene ikke må kalkulere inn en risiko knyttet til hvor mye gjeld kredittsøkeren har. Når den faktiske gjeldssituasjonen er kjent, vil finansforetaket kunne gjøre en mer konkret vurdering for hver enkelt kredittsøker. Dersom dette fører til at finansforetaket kan være trygg på at søkeren kan betjene lånet, vil en eventuell innvilgelse av kredittsøknaden ikke være en negativ effekt.

En positiv effekt for enkeltpersoner vil være at det blir enklere å skaffe seg en oversikt over egen gjeldssituasjon. Den registrerte kan få tilgang til de opplysninger som er registrert både fra Løsøreregisteret og fra kredittopplysningsbyråene. Det er mange enkeltpersoner som ikke har fullgod oversikt over egen økonomi. De registrerte opplysningene vil da kunne være et viktig bidrag for å gi bedre oversikt. Den registrerte vil også kunne ta med seg opplysningene til namsmannen eller Nav, dersom det er behov for bistand til gjeldsforhandlinger.

En mulig sideeffekt er også at noen vil avstå fra å søke om kreditt når vedkommende vet at gjeldsopplysningene vil være kjent for kredittyster ved kredittvurderingen. Registrering av gjeldsopplysninger kan da også ha en forebyggende effekt på gjeldsproblemer ved at det søkes om mindre kreditt. Det vises til pkt. 2.5.2 om antatt

effekt av den svenske løsningen for registrering av gjeldsopplysninger.

7.2 Konsekvenser for næringslivet

Muligheten til å gjøre mer presise kredittvurderinger, vil innebære at finansforetakene kan redusere risikoen for tap på utlån. Dette vil sannsynligvis ha en positiv økonomisk effekt for finansforetakene ved at tapene begrenses. I tillegg kan selskapenes administrative kostnader knyttet til oppfølging av misligholdte lån reduseres.

Den økte tilgangen på gjeldsopplysninger kan også styrke konkurransen i markedet ved at alle får tilgang til de samme opplysningene. I dag har de større finanskonsernene en fordel ved at de har tilgang til mer opplysninger om kundene sine enn mindre aktører. Styrket konkurranse mellom aktørene kan føre til lavere renter på utlån.

En rapporteringsplikt for finansforetakene innebærer at det må etableres tekniske løsninger for oversendelse av data til Løsøreregisteret. Dette vil innebære en kostnad for finansforetakene. Nødvendig krav til den tekniske løsningen vil imidlertid bli utarbeidet i samarbeid mellom Løsøreregisteret og representanter for finansforetakene, slik at rapporteringen kan skje på en mest mulig hensiktsmessig måte for alle parter. I høringen ble det spurt særskilt om innspill på hvilke konsekvenser den foreslåtte rapporteringsplikten vil medføre for finansforetakene. Alle finansforetak som har uttalt seg, anser det som ønskelig at det pålegges en plikt til å rapportere. Ingen har gitt uttrykk for at kostnadene forbudet med en rapporteringsplikt vil være problematiske, så lenge man ikke går inn for en løsning med sanntidsrapportering.

Kredittopplysningsbyråene vil måtte legge teknisk til rette for registrering av en ny type opplysninger. Løsøreregisteret vil samarbeide med kredittopplysningsbyråene om etablering av en løsning for utlevering av opplysninger, slik at dette kan gjøres på en hensiktsmessig måte. Tilgangen til kredittopplysningene innebærer at datagrunnlaget som kredittopplysningsbyråene kan tilby

sine kunder, øker. Dette må antas å ha positiv effekt på kredittopplysningsbyråenes omsetning.

Registrering av gjeldsopplysninger kan også bidra til at finansforetakenes ansvar for å føre en forsvarlig utlånspolitikk øker. Finansforetakene har i dag en lovfestet plikt til å kredittvurdere sine kunder, og dette skal «om nødvendig» skje på grunnlag av opplysninger fra relevant database, jf. finansavtaleloven § 46b. Hvorvidt det er gjort oppslag mot registrerte gjeldsopplysninger vil være et relevant moment ved vurdering av om disse pliktene er oppfylt. Som beskrevet i pkt. 6.5.4 vil det være en større risiko for lemping av forbrukerens forpliktelser etter finansavtaleloven § 47 dersom et finansforetak ikke har frarådet et lån som følge av at gjeldsregisteret ikke har vært sjekket.

7.3 Konsekvenser for det offentlige

Etablering av en registreringsløsning i Løsøreregisteret vil innbære kostnader for det offentlige. Løsøreregisteret har anslått at det vil koste om lag 3 millioner kroner å utvikle et registreringsssystem. Driftsutgifter knyttet til Løsøreregisterets registrering er planlagt finansiert gjennom gebyr ved avgivelse av opplysninger til kredittopplysningsbyråene, og vil derfor ikke innebære en kostnad for det offentlige.

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

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

Kostnadene knyttet til behandling av gjeldsordningssaker er på omlag 100 millioner kroner per år. I 2011 ble det åpnet omlag 3200 nye gjeldsforhandlinger etter gjeldsordningsloven. Dette tilsier en gjennomsnittlig kostnad per sak på cirka 30 000 kroner. Det er ikke mulig å anslå hvor mange tilfeller av alvorlige gjeldsproblemer gjeldsregistrering totalt vil forebygge, men departementet antar at tiltaket vil ha effekt.

8 Merknader til de enkelte bestemmelser

8.1 Endringer i tinglysningsloven

Til § 34 b

I *første ledd* foreslås det en hjemmel for at Løsøreregisteret skal kunne registrere opplysninger om enkeltpersoners kreditt. De kredittopplysninger som kan registreres er begrenset til enkeltpersoners kreditt som ikke er sikret med registrert panterett i formuesgode som tilhører låntaker. Dette vil typisk være kredittkortavtaler, forbrukslån, kontokreditt og avbetalingsavtaler. Kredittavtaler som er sikret med pant i løsøre eller eiendom som den registrerte eier, skal ikke registreres dersom panteretten er registrert i Løsøreregisteret eller i Eiendomsregisteret.

Med enkeltpersoners kreditt menes all kreditt en person er ansvarlig for, også kreditt knyttet til enkeltpersonforetak.

Lån sikret ved kausjon vil være omfattet av definisjonen. Dette gjelder også realkausjon da kreditten vil være sikret i fast eiendom som ikke tilhører låntaker, men kausjonisten. Kreditt ytet med salgspant vil være omfattet dersom avtalen ikke gjelder salgspant i bil, som registreres i Løsøreregisteret.

Løsøreregisteret skal kun registrere opplysninger som det mottar fra banker og finansinstitusjoner etter sparebankloven § 21 a, forretningsbankloven § 18 a og finansieringsvirksomhetsloven § 3-14 b.

Det foreslås også en hjemmel for at departementet i forskrift kan fastsette hvilke opplysninger som skal registreres om hver kreditt, og om oppdatering av opplysningene.

I *annet ledd* reguleres hvem som skal ha tilgang til opplysningene om enkeltpersoners kreditt i Løsøreregisteret. Det foreslås at Løsøreregisteret kun kan utlevere opplysningene til kredittopplysningsbyråer. Finansforetak og offentlige kredittyttere vil måtte henvende seg til kredittopplysningsbyråene for å få tilgang til opplysningene fra registeret. Utlevering av opplysninger fra kredittopplysningsbyråene vil bli nærmere regulert i forskrift. Den registrertes rett til innsyn i de opplysninger som er registrert i Løsøreregisteret føl-

ger av personopplysningsloven § 18, jf. tinglysningsforskriften § 23 tredje ledd.

Det er kun kredittopplysningsbyråer med konsesjon for å drive kredittopplysningsvirksomhet etter personopplysningsforskriften § 4-5 som har tilgang til opplysningene. Dette innebærer at det bare er kredittopplysningsbyråer med konsesjon fra Datatilsynet som har tilgang, og ikke utenlandske kredittopplysningsbyråer som ikke har etablert seg i Norge.

Tredje *ledd* fastslår at de registrerte opplysningene etter første ledd skal slettes når gjelden er innfridd. Det foreslås også en hjemmel for at departementet i forskrift kan fastsette nærmere tidspunkt for sletting.

8.2 Endringer i sparebankloven

Til § 21 a

Bestemmelsen innebærer at bankene som er regulert av sparebankloven, pålegges en plikt til å rapportere inn kredittopplysninger til Løsøreregisteret. Formålet med en rapporteringsplikt er å oppnå høy grad av innrapportering. Opplysningene som skal rapporteres er, på samme måte som i tinglysningsloven § 34 b første ledd, begrenset til enkeltpersoners kreditt som ikke er sikret med registrert panterett i formuesgode som tilhører låntaker. Det foreslås også en hjemmel for å fastsette nærmere regler om rapporteringsplikten i forskrift.

8.3 Endringer i forretningsbankloven

Til § 18 a

Bestemmelsen innebærer at bankene som er regulert av forretningsbankloven, pålegges en plikt til å rapportere inn kredittopplysninger til Løsøreregisteret. Formålet med en rapporteringsplikt er å oppnå høy grad av innrapportering. Kredittopplysningene som skal rapporteres er, på samme måte som i tinglysningsloven § 34 b første

ledd, begrenset til enkeltpersoners kreditt som ikke er sikret med registrert panterett i formuesgode som tilhører låntaker. Det foreslås også en hjemmel for å fastsette nærmere regler om rapporteringsplikten i forskrift.

8.4 Endringer i finansieringsvirksomhetsloven

Til 3-14 b

Bestemmelsen innebærer at finansieringsforetak som er regulert av finansieringsvirksomhetsloven pålegges en plikt til å rapportere inn kredittopplysninger til Løsøreregistret. Rapporteringsplikten gjelder både for finansieringsforetak med tillatelse etter finansieringsvirksomhetsloven § 3-3 og for filial av utenlandsk finansinstitusjon med tillatelse etter finansieringsvirksomhetsloven § 3-4.

Formålet med en rapporteringsplikt er å oppnå høy grad av innrapportering. Opplysningene som skal rapporteres er, på samme måte som i tinglysingsloven § 34 b første ledd, begrenset til enkeltpersoners kreditt som ikke er sikret med registrert panterett i formuesgode som tilhører låntaker. Det foreslås også en hjemmel for å fastsette nærmere regler om rapporteringsplikten i forskrift.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i tinglysingsloven mv. (registrering av gjeld).

VI HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i tinglysingsloven mv. (registrering av gjeld) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i tinglysingsloven mv. (registrering av gjeld)

I

I lov 7. juni 1935 nr. 2 om tinglysing skal i kapittel 4 ny § 34 lyde:

Løsøreregisteret skal registrere opplysninger om enkeltpersoners kreditt som ikke er sikret med registrert panterett i formuesgode som tilhører låntaker, når det mottar slike opplysninger etter lov 24. mai 1961 nr. 1 om sparebanker § 21 a, lov 24. mai 1961 nr. 2 om forretningsbanker § 18 a og lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner § 3-14 b. Departementet kan gi forskrift om hvilke opplysninger som skal registreres om hver kreditt, og om oppdatering av opplysningene.

Opplysninger om kreditt etter første ledd kan bare gis til kredittopplysningsbyråer med konsesjon for å drive kredittopplysningsvirksomhet. Opplysningene kan bare gis skriftlig.

Registrerte opplysninger etter første ledd skal slettes når gjelden er innfridd. Departementet kan gi forskrift om det nærmere tidspunktet for slettingen.

II

I lov 24. mai 1961 nr. 1 om sparebanker skal i tredje kapittel ny § 21 a lyde:

Banken plikter, uten hensyn til § 21, å rapportere til Løsøreregisteret om enkeltpersoners kreditt som ikke er sikret med registrert panterett i formuesgode som tilhører låntaker. Kongen kan i forskrift fastsette nærmere regler om rapporteringsplikten.

III

I lov 24. mai 1961 nr. 2 om forretningsbanker skal i tredje kapittel ny § 18 a lyde:

Banken plikter, uten hensyn til § 18, å rapportere til Løsøreregisteret om enkeltpersoners kreditt som ikke er sikret med registrert panterett i formuesgode som tilhører låntaker. Kongen kan i forskrift fastsette nærmere regler om rapporteringsplikten.

IV

I lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner skal ny § 3-14 b lyde:

§ 3-14 b Plikt til å rapportere om enkeltpersoners kreditt

Finansieringsforetak plikter, uten hensyn til § 3-14, å rapportere til Løsøreregisteret om enkeltpersoners kreditt som ikke er sikret med registrert panterett i formuesgode som tilhører låntaker. Kongen kan i forskrift fastsette nærmere regler om rapporteringsplikten.

IV

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

