



DET KONGELIGE BARNE-
OG LIKESTILLINGSDEPARTEMENT

Prop. 87 L

(2016–2017)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Lov om gjeldsinformasjon ved
kredittvurdering av privatpersoner
(gjeldsinformasjonsloven)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	5	4.3.6	Søknad og søknadsbehandling, tilbakekall av tillatelse	23
2	Bakgrunnen for lovforslaget	8	4.3.7	Internkontroll	24
2.1	Gjeldssituasjonen i norske hushold	8	4.3.8	Forholdet til EØS-retten	24
2.2	Usikret forbrukskreditt som årsak til gjeldsproblemer	8	4.4	Om hvilke typer gjeld som skal tilgjengeliggjøres	27
2.3	Kredittopplysningsvirksomhet	8	4.4.1	Innledende bemerkninger	27
2.3.1	Rettslig grunnlag for virksomheten	8	4.4.2	Høringsutkastet	27
2.3.2	Hvilke opplysninger kredittopplysningsforetak i dag kan registrere om enkeltpersoner	9	4.4.3	Høringsinstansenes syn	27
2.3.3	Tilgang til opplysninger fra kredittopplysningsforetak	9	4.4.4	Departementets vurdering	29
2.3.4	Kredittvurdering ved bruk av kredittscore	10	4.5	Finansforetakenes plikt til å gjøre gjeldsopplysninger tilgjengelige ..	30
2.4	Kredittvurdering og betydningen av forbrukskreditter	10	4.5.1	Generelt om pliktmessig r apportering og annen tilgjengeliggjøring	30
2.4.1	Innledning	10	4.5.2	Gjeldsopplysningenes detaljeringsgrad, oppdatering mv.	31
2.4.2	Gjeldende kredittvurderingspraksis	10	4.6	Gjeldsinformasjonsforetakenes registreringsplikt	33
2.4.3	Betydningen av gjeldsopplysninger i kredittvurdering	11	4.6.1	Høringsutkastet	33
2.5	Høringen	12	4.6.2	Høringsinstansenes syn	33
3	Gjeldsregistre og gjeldsregistrering i andre land	14	4.6.3	Departementets vurdering	33
3.1	Innledning	14	4.7	Sletting av gjeldsopplysninger	33
3.2	Sverige	14	4.7.1	Høringsutkastet	33
3.3	Danmark	15	4.7.2	Høringsinstansenes syn	33
3.4	Finland	16	4.7.3	Departementets vurdering	33
3.5	Island	16	4.8	Utlevering av gjeldsopplysninger	34
3.6	Belgia	16	4.8.1	Høringsutkastet	34
4	Forslag til gjeldsinformasjonslov	17	4.8.2	Høringsinstansenes syn	34
4.1	Oversikt over lovforslaget	17	4.8.3	Departementets vurdering	37
4.2	Gjeldsinformasjonsforetak kan ha ulike tekniske innretninger	17	4.9	Plikt til å innhente gjeldsopplysninger ved kredittvurdering	39
4.2.1	Høringsutkastet	17	4.9.1	Høringsutkastet	39
4.2.2	Høringsinstansenes syn på alternative løsninger	17	4.9.2	Høringsinstansenes syn	39
4.2.3	Departementets vurdering	18	4.9.3	Departementets vurdering	39
4.3	Vilkår for å drive gjeldsinformasjonsforetak, konsesjonskrav	19	4.10	Rett til vederlag for utleverte opplysninger	40
4.3.1	Innledning	19	4.10.1	Høringsutkastet	40
4.3.2	Kravet om konsesjon	19	4.10.2	Høringsinstansenes syn	40
4.3.3	Kravet til organisasjonsform, vedtekter mv.	21	4.10.3	Departementets vurdering	41
4.3.4	Egnethetskrav til eiere, styre og ledelse	21	5	Personvernmessige konsekvenser av gjeldsregistrering	42
4.3.5	Virksomhetsbegrensning	22	5.1	Innledning	42
			5.2	Høringsinstansenes syn	43
			5.2.1	Personvern og opprettelsen av gjeldsregistre	43
			5.2.2	Personvern og organiseringen av gjeldsregistre	43
			5.2.3	Forholdet til personopplysningsloven og personvernforordningen	44

5.3	Departementets vurdering	44	9	Utredning av alternative tiltak	53
5.3.1	Innledning	44	9.1	Høringsutkastet	53
5.3.2	Tiltakets egnethet	44	9.2	Høringsinstansenes syn	53
5.3.3	Tiltakets proporsjonalitet	44	9.2.1	Alternativer til gjeldsregistrering .	53
5.4	Departementets vurdering av forholdet til Den europeiske menneskerettighetskonvensjon ...	45	9.3	Departementets vurderinger	54
5.4.1	Retten til respekt for privatliv	45	9.3.1	Alternativer til gjeldsregistrering .	54
5.4.2	Utgjør lovforslaget et inngrep i retten til respekt for privatliv?	45	10	Oppretting av inkurie i gjeldsordningsloven	56
5.4.3	Er inngrepene rettmessige?	45	11	Økonomiske og administrative konsekvenser	57
5.4.4	Konklusjon	48	11.1	Konsekvenser for næringslivet	57
6	Offentlig tilsyn med gjeldsinformasjonsforetak	49	11.2	Konsekvenser for private	57
6.1	Høringsutkastet	49	11.3	Konsekvenser for det offentlige og samfunnet for øvrig	58
6.2	Høringsinstansenes syn	49	12	Merknader til de enkelte paragrafene	59
6.3	Departementets vurdering	49	12.1	Gjeldsinformasjonsloven	59
7	Taushetsplikt	51	12.2	Finansforetaksloven	65
7.1	Høringsutkastet	51	12.3	Gjeldsordningsloven	65
7.2	Høringsinstansenes syn	51			
7.3	Departementets vurdering	51			
8	Straff	52		Forslag til lov om gjeldsinformasjon ved kredittvurdering av privatpersoner (gjeldsinformasjonsloven)	66
8.1	Høringsutkastet	52			
8.2	Høringsinstansenes syn	52			
8.3	Departementets vurdering	52			



DET KONGELIGE BARNE-
OG LIKESTILLINGSDEPARTEMENT

Prop. 87 L

(2016–2017)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Lov om gjeldsinformasjon ved kredittvurdering av privatpersoner (gjeldsinformasjonsloven)

*Tilråding fra Barne- og likestillingsdepartementet 5. april 2017,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Barne- og likestillingsdepartementet legger med dette fram proposisjon med forslag til lov om gjeldsinformasjon ved kredittvurdering av privatpersoner (gjeldsinformasjonsloven). Formålet med lovforslaget er å legge til rette for at banker og andre kredittyttere kan skaffe seg bedre oversikt over omfanget av forbrukskreditter hos kunder som søker om lån og kreditt. Dette vil gi grunnlag for bedre og mer fullstendige kredittvurderinger, noe som vil bidra til å begrense gjeldsproblemene i private hushold.

Lovforslaget går ut på at private aktører gis adgang til å etablere egne foretak (gjeldsinformasjonsforetak), som kan formidle gjeldsopplysninger mellom banker og andre kredittyttere til bruk ved kredittvurdering. Slike foretak må både ha tilatelse fra det offentlige og stå under offentlig tilsyn. Det åpnes i første omgang for formidling av opplysninger om forbrukskreditter, jf. at lovforslaget definerer «gjeldsopplysning» som «*opplysning om en enkeltpersons gjeld eller ubenyttet kredit-*

tramme, som ikke er sikret ved registrert panterett i formuesgode som tilhører vedkommende». Bakgrunnen for at ordningen er begrenset til forbrukskreditter er både at denne kredittypen er en dominerende årsak til gjeldsproblemene i private hushold i dag, samt at det ikke finnes noe annet register over slike kreditter. Dersom erfaringene med den foreslåtte ordningen er gode, vil andre kreditttyper, som for eksempel boliglån, kunne inntas senere. Etter departementets vurdering vil dette først kunne være aktuelt etter at ordningen med usikret kreditt er prøvd ut en tid og det viser seg å være behov for også å omfatte pantesikret gjeld. Departementet foreslår derfor at det fastsettes en egen forskriftshjemmel som åpner for at det senere kan inntas pantesikret gjeld. Det foreslås videre at finansforetakene skal ha plikt til å gjøre gjeldsopplysninger tilgjengelige for gjeldsinformasjonsforetak med konsesjon. For at ikke dette kravet skal komme i konflikt med lovbestemt taushetsplikt, inneholder lovutkastet forslag til

endringer i finansforetakslovens bestemmelser om adgang til utlevering av kundeopplysninger. Det vil i tillegg bli utarbeidet forskrift til personvernlovgivningen som åpner for at gjeldsopplysninger kan brukes i kredittopplysningsvirksomhet, noe gjeldende regelverk ikke åpner for.

Forslaget som ble sendt på høring, la opp til etablering av foretak som skulle innhente og lagre gjeldsopplysninger i egne databaser for videre distribusjon til kredittyttere. Departementet har imidlertid mottatt høringsinnspill hvor det pekes på at det også bør gis adgang til å etablere andre løsnings- enn tradisjonelle dataregistre. Det er derfor viktig at lovteksten i størst mulig grad gir konsekshaverne mulighet til å velge den teknologiske løsningen som til enhver tid fremstår som den mest hensiktsmessige. Det har i denne sammenheng blitt vist til at lovens formål også kan oppnås gjennom etablering av en portalbasert spørretjeneste uten at gjeldsopplysningene tas ut av finansforetakene. Sammenlignet med tradisjonelle registerløsninger vil en portalbasert spørretjeneste kunne gi en rekke fordeler blant annet kostnadsmessig, ved at den kan bygges på allerede eksisterende infrastruktur. Siden det ikke vil være nødvendig å registrere gjeldsopplysningene på nytt utenfor finansforetakenes systemer vil løsningen også ivareta personvern hensyn på en god måte. I stedet gjøres oppslag direkte mot finansforetakenes egne, og til enhver tid ajourholdte, databaser ved hver forespørsel om utlevering av gjeldsopplysninger.

Departementet er enig i at lovteksten bør ha fleksibilitet, og har foretatt de nødvendige tilpasninger i lovforslaget slik at også andre tekniske løsninger enn dataregistre kan velges. Dette medfører også forslag om enkelte endringer i begrepsbruken, slik at «gjeldsregisterloven» endres til *gjeldsinformasjonsloven* og «gjeldsregister» eller «gjeldsregisterforetak» endres til *gjeldsinformasjonsforetak*. Videre er det foretatt enkelte tilpasninger i den foreslåtte lovteksten for å åpne for at opplysningene i en portalbasert spørretjeneste skal kunne tilgjengeliggjøres uten at de lagres i en database.

Hovedgrunnlaget for kredittvurderingen er i mange tilfeller en såkalt kredittscore utarbeidet av et kredittopplysningsforetak eller av kredittytter selv. En kredittscore er en erfaringsbasert beregning (prediksjon) av sannsynligheten for fremtidig mislighold på grunnlag av opplysninger om lånekundens alder, inntekt, bosted mv. En kredittscore legger til rette for at kredittvurderingen kan skje ved en automatisert prosess, noe som blir stadig vanligere ved kjøpekreditter og enkelte

andre kreditttyper. Det er derfor viktig at et system for bruk av gjeldsinformasjon ved kredittvurdering også har innvirkning på slike kredittvurderinger. Dette kan skje ved at kredittytter bruker gjeldsopplysninger ved fastleggelsen av sin kredittpolicy, samt at gjeldsopplysninger etter hvert kan benyttes til å utvikle mer presise kredittscorer. Lovforslaget åpner for begge disse løsningene.

Den nærmere bakgrunnen for lovforslaget er omtalt i *kapittel 2*. Her redegjøres for historikken omkring etablering av en ordning med gjeldsregistrering, høringen som ligger til grunn for forslaget, samt de to foregående høringssakene fra henholdsvis 2008 og 2012. Videre i kapitlet omtales forbrukskredittens betydning for gjeldsproblemene i private hushold og behovet for bruk av gjeldsopplysninger i forbindelse med kredittvurderinger.

I *kapittel 3* beskrives tilsvarende ordninger i de øvrige nordiske landene samt i enkelte EU-land. Den svenske ordningen, «Upplysningscentralen» er særlig omtalt, siden den har betydelige likhetstrekk med forslaget i proposisjonen her. Også dette foretaket drives av private, etter tillatelse fra svenske myndigheter.

Kapittel 4 omtaler forslaget til ny lov om gjeldsinformasjon ved kredittvurdering av privatpersoner. Etter forslaget skal kun foretak som gis tillatelse fra departementet kunne drive med gjeldsinformasjonsvirksomhet. Innledningsvis beskrives konsesjonsordningen, og de krav som etter forslaget stilles til gjeldsopplysningsforetak. Det er herunder gjort en vurdering av om ordningen reiser problemer i forhold til etableringsretten og reglene om fri bevegelse av tjenester, som følger av EØS-avtalen. Gjeldsinformasjonsloven legger opp til at samtlige finansforetak som yter forbrukskreditt skal ha plikt til å rapportere eller tilgjengeliggjøre informasjon om all slik gjeld til gjeldsinformasjonsforetak. Avslutningsvis i kapittel 4 drøftes blant annet det viktige spørsmålet om hvem som kan få tilgang til gjeldsopplysningene fra et gjeldsinformasjonsforetak. Et sentralt prinsipp er her at tilgangen bør begrenses i størst mulig grad for å motvirke risikoen for at opplysninger skal komme på avveie, bli koplet mot andre opplysninger eller bli misbrukt på noen måte. Etter forslaget skal kun nærmere definerte kredittyttere, kredittopplysningsforetak, samt visse offentlige etater i forbindelse med tilsyn, overvåking og utarbeidelse av statistikk, ha tilgang til opplysninger fra et gjeldsinformasjonsforetak.

I *kapittel 5* drøftes personvernmessige spørsmål som gjeldsinformasjonsvirksomhet reiser.

Særlig vekt er her lagt på om tiltaket er forholdsmessig med hensyn til de personverninngrep det medfører sett i forhold til de samfunnsinteresser som skal vernes. Det er også gjort en vurdering av om det finnes andre, personvernmessige mindre inngripende tiltak som kan realisere samme formål. Det konkluderes med at tiltaket er forsvarlig sett fra et personvernsynspunkt. Det er særlig lagt vekt på at det er tale om opplysninger av moderat følsomhetsgrad, at registrering og utlevering av gjeldsopplysninger kan skje på en sikker måte, samt at risikoen for misbruk, kopling eller spredning til uvedkommende er liten. Departementet kan heller ikke se at tiltaket er i strid med Den europeiske menneskerettskonvensjonen artikkel 8.

I *kapitlene 6 til 8* omtales de bestemmelser som foreslås om tilsyn, taushetsplikt og straff.

Lovforslaget legger opp til at Finanstilsynet skal føre tilsyn med gjeldsinformasjonsforetak. I tillegg vil Datatilsynet som personvernmyndighet på vanlig måte føre tilsyn med at virksomheten følger personopplysningsloven mv.

I *kapittel 9* beskrives de vurderinger som er gjort med hensyn til mulige alternative tiltak. Blant alternativene som er vurdert, er strengere regler for markedsføring av forbrukskreditt, strengere krav til kredittvurdering, samt tak på renter for visse typer kreditt. Det konkluderes med at dette er tiltak som på ulike måter også kan bidra til å motvirke gjeldsproblemer som følge av forbrukskreditter, men at ingen av dem kan erstatte tilgjengeliggjøring av gjeldsopplysninger til bruk ved kredittvurdering. Økonomiske og administrative konsekvenser er behandlet i *kapittel 10*.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

2.1 Gjeldssituasjonen i norske hushold

Norske husholdninger har gjennomgående svært høy gjeldsbelastning. Hovedårsaken til dette er de høye boligprisene og nødvendigheten av å oppta store boliglån, men nordmenn har også mye annen gjeld. Samlet utgjorde gjelden i husholdene over 3 000 mrd. kroner ved utgangen av 2015, eller gjennomsnittlig mer enn to ganger disponibel årsinntekt. Samtidig øker gjelden relativt raskt. Denne situasjonen trekkes av mange frem som en betydelig risiko i det norske finanssystemet. Både Finanstilsynet og Norges Bank, samt internasjonale organisasjoner som IMF og OECD har uttrykt bekymring for gjeldssituasjonen i norske hushold. Nærmere 80 prosent av gjelden er boliglån. Resten utgjøres av blant annet studiegjeld og annen gjeld. Om lag 3 prosent er usikret forbrukskreditt. Slik gjeld utgjorde ved utgangen av 2016 anslagsvis 90 mrd. kroner. Veksten i forbrukskreditt er imidlertid vesentlig høyere enn for annen gjeld. Ved utløpet av 2015 var årsveksten på om lag 10,7 prosent. Ved utgangen av tredje kvartal 2016 var veksten kommet opp i 13,2 prosent (tall fra Finanstilsynet). Dette utgjør nærmere 10 mrd. kroner årlig. Det kommer stadig nye tilbydere av forbrukskreditt på markedet, noe som kan bidra til økt markedsføring og ytterligere gjeldsvekst.

2.2 Usikret forbrukskreditt som årsak til gjeldsproblemer

Mye tyder på at forbrukskreditt spiller en stadig større rolle som årsaksfaktor bak gjeldsproblemer i private hushold. Tapsanslaget for finansforetakene samlet sett er relativt lavt, for tiden (2017) ca. 1,3 prosent pr. år av samlet utestående forbrukskreditt. I absolutte tall utgjør dette likevel betydelige beløp. Mye tyder på at en vesentlig del av dette tapet blir avskrevet i forbindelse med gjeldsordningssaker. Ifølge en undersøkelse fra SIFO fra 2011 av gjeldsordningssaker i Oslo, utgjorde forbrukskreditter en andel på 40 prosent av totalgjelden, eller gjennomsnittlig ca. kr.

385 000 pr sak. I 2011 fikk over 2 500 personer frivillig eller tvungen gjeldsordning på landsbasis. Ved at både hovedstolen og det meste av rentekravet går tapt i de fleste gjeldsordningssakene, blir tallet for samlede avskrivninger av forbrugsgjeld nærmere én mrd. kroner årlig. Forbrukskreditt er også en vesentlig årsak til at det søkes om gjeldsordning. Samme undersøkelse viser at en andel på 32 prosent av gjeldsordningsskyldnerne oppgir forbrukskreditt som hovedårsak til gjeldsproblemer.

2.3 Kredittopplysningsvirksomhet

2.3.1 Rettslig grunnlag for virksomheten

Kredittopplysningsvirksomhet innebærer behandling av personopplysninger som faller inn under personopplysningsloven. Med hjemmel i personopplysningsloven § 3 fjerde ledd er det gitt 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, jf. forskrift 15. desember 2000 nr. 1265 om behandling av personopplysninger (personopplysningsforskriften).

Regler om kredittopplysningsvirksomhet er gitt i forskriften kapittel 4. Kredittopplysning er definert som «meddelelser som belyser kredittverdighet eller økonomisk vederheftighet», jf. forskriften § 4-2. 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. Opplysninger om enkeltpersoners utestående kreditt eller kreditttramme vil etter definisjonen være å anse som kredittopplysninger. Foretak som skal drive kredittopplysningsvirksomhet, jf. forskriften § 4-5 og personopplysningsloven §§ 34 og 35, må ha en egen konsesjon for dette. Konsesjonsmyndighet er Datatilsynet, som i gjeldende konsesjon fra 2012 oppstiller en rekke krav til kreditt-

opplysningsforetak. Per i dag (2017) er det fire foretak som kredittvurderer privatpersoner. I tillegg er det flere foretak som driver kredittvurdering av næringsdrivende. Konesjonen fra 2012 likestiller enkeltpersoner og enkeltpersonsforetak som ikke er registrert i foretaksregisteret.

2.3.2 Hvilke opplysninger kredittopplysningsforetak i dag kan registrere om enkeltpersoner

Konesjonsvilkårene fra Datatilsynet inneholder en uttømmende liste over hvilke opplysninger kredittopplysningsforetak kan registrere. Opplysninger om enkeltpersoners gjeld omfattes ikke av konesjonen, og kan derfor i dag ikke benyttes i kredittopplysningsvirksomhet.

I dag kan kredittopplysningsforetakene registrere flere typer opplysninger om *næringsdrivende og enkeltpersoner*. Dette gjelder for det første opplysning om navn og/eller firmanavn, kontaktopplysninger, fødselsnummer, organisasjonsnummer, bransjekode, offentlig tilgjengelige grunndata om enheten innhentet fra Brønnøysundregistrene, antall ansatte og foretakets status. I tillegg kan kredittopplysningsforetak for *enkeltpersoner* samle inn opplysninger fra offentlige tilgjengelige kilder. Dette er opplysning om tvangsforretninger i fast eiendom eller løsøre, frivillige heftelser i fast eiendom og løsøre, utlagt ligning, rettskraftige dommer (ikke straffedommer), opplysninger om utleggstrekk, opplysninger om «intet til utlegg», registrert gjeldsordning, konkurs- og akkordopplysninger, konkursskarantene, næringsinteresser, åpning av gjeldsforhandling og opplysning om at en person er fratatt sin rettslige handleevne. Fra kilder som ikke er offentlig tilgjengelige kan kredittopplysningsforetakenes registre også inneholde opplysning om *enkeltpersoners* betalingsanmerkning, risikoprofil og frivilling registrering av sperre mot kredittvurdering. Det kan også registreres inkassoopplysninger. Med mindre det foreligger brudd på en nedbetalingsavtale med inkassatoren, kan inkassoopplysninger om privatpersoner imidlertid ikke brukes i kredittopplysningsvirksomhet før én måned etter at inkassator har sendt stevning eller begjæring om andre rettslige skritt i saken. Selve nedbetalingsavtalen kan dermed ikke registreres og brukes i kredittopplysning. Registrering av såkalt «rullerende inkasso» er heller ikke tillatt. Rullerende inkasso vil si at en og samme fordring blir gjenopptatt for å unngå foreldelse. Kravet behøver imidlertid ikke være sendt til en ekstern inkassator for at det skal kunne brukes i kredittopplysning.

Det er også presisert at noen typer opplysninger om enkeltpersoner ikke kan benyttes i kredittopplysningsvirksomhet. Det kan ifølge konesjonen ikke gis kredittopplysning om enkeltpersoners omtvistede fordringer. Skyldnerens subjektive forståelse av situasjonen skal legges til grunn ved vurdering av om en fordring er å regne som omtvistet, men en fordring vil blant annet ikke lenge regnes som omtvistet hvis det foreligger en rettskraftig avgjørelse i saken. Sensitive opplysninger kan heller ikke benyttes. Dette er blant annet opplysninger om rasemessig eller etnisk bakgrunn, at en person har vært mistenkt, siktet, tiltalt eller dømt for en straffbar handling, helseforhold, seksuelle forhold samt medlemskap i fagforeninger.

I konesjonen fra Datatilsynet er det gitt regler om hvem kredittopplysningsforetakene kan hente opplysninger fra. Opplysninger kan innhentes fra inkassobyråer og andre som driver virksomhet i henhold til inkassoloven, Norsk Eiendomsinformasjon og Statens Kartverk, Brønnøysundregistrene, Norsk Lysingsblad, Statistisk sentralbyrå, Folkeregisteret, Skattedirektoratet, domstolene, andre kredittopplysningsforetak, media, den registrerte selv, teleselskaper og offentlige tilbydere av kontaktinformasjon. Opplysninger om konkurs, akkord og gjeldsforhandlinger kan kun hentes fra Brønnøysundregistrene og Norsk Lysingsblad.

2.3.3 Tilgang til opplysninger fra kredittopplysningsforetak

Kredittopplysning skal bare gis «til den som har saklig behov for den», jf. personopplysningsforskriften § 4-3 første ledd. Et kredittopplysningsforetak må altså foreta en vurdering av hver enkelt henvendelse. Det er imidlertid tilstrekkelig at det som bestilleren opplyser, fremstår som en saklig grunn. Foretaket plikter ikke å foreta noen undersøkelser for å bringe på det rene om opplysningene er riktige. Saklig grunn har den som er eller regner med å komme i en eller annen form for kreditorposisjon overfor den omspurte. Innhentning av kredittopplysninger er først og fremst aktuelt ved tildeling av lån og kreditter, for eksempel boliglån eller kredittkort, men kan også forekomme i en rekke andre situasjoner, for eksempel utleie av bolig, avtale om telefonabonnement, søknad om jobb hvor det er av betydning at søkeren er solvent osv. Datatilsynet peker på at det som *hovedregel* må foreligge en kredittsituasjon. Et typisk eksempel er en teleoperatør som yter telefonitjenester til en abonnent, og der vedkom-

mende betaler etter at tjenesten er levert. Datatilsynet nevner også at det kan tenkes tilfeller der man har et saklig behov for å få utlevert kredittopplysninger til tross for at det ikke skal ytes kreditt. En bedrift kan for eksempel ha et saklig behov når det gjelder aktuelle søkere på stillinger med et betydelig økonomiansvar, men man har ikke behov for kredittvurdering av kandidatene for enhver stilling med ansvar for økonomi. Et kredittelement i en sak er altså verken helt nødvendig eller tilstrekkelig for å foreta en kredittopplysning. Det avgjørende er om det foreligger saklig behov for å innhente opplysningene. I henhold til lovforarbeidene skal dette kriteriet tolkes «romslig.»

2.3.4 Kredittvurdering ved bruk av kredittscore

Ved søknader om usikret forbrukskreditt skjer kredittvurderingen ofte automatisk eller delvis automatisk, ved hjelp av elektroniske beslutningssystemer (forenkelt kredittvurdering). Finansforetak og kredittopplysningsforetak benytter dataprogrammer som etter en sammenstilling av tilgjengelige opplysninger foretar en automatisk vurdering av søkerens evne og vilje til å betjene gjelden. De opplysningene som er tilgjengelige er først og fremst informasjon fra kredittsøkerens søknadsskjema, ligningsdata, herunder inntekts- og formuesforhold, eventuell betalingshistorikk hos det aktuelle finansforetaket og informasjon om betalingsanmerkninger fra et kredittopplysningsforetak. Finansforetakene vil ikke nødvendigvis ha samme informasjonsgrunnlag siden opplysninger om gjeld som en kredittsøker har hos andre finansforetak, er underlagt taushetsplikt. Det er en forutsetning for kredittytters kredittvurdering at kredittsøker opplyser om sine gjeldsforhold. Det kan også forekomme tilfeller hvor kredittsøkeren ikke har oversikt over sine gjeldsforhold, eller unnlater å oppgi riktige opplysninger. I enkelte sammenhenger etterspørres ikke gjeldsopplysninger i forbindelse med en 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 lånesøker systematisk blir bedt om å oppgi gjeld.

2.4 Kredittvurdering og betydingen av forbrukskreditter

2.4.1 Innledning

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

2.4.2 Gjeldende kredittvurderingspraksis

Ved søknad om større lån og kreditter, for eksempel boliglån, innhentes det betydelig informasjon om lånesøker, og kredittvurderingen er gjennomgående grundig. Slik departementet ser det, synes denne delen av dagens kredittvurderingspraksis å fungere tilfredsstillende. Det er svært lite mislighold og tap på boliglån, og bare om lag 1 prosent av alle inkassosaker gjelder slike lån. Når det gjelder forbrukskreditter er situasjonen vesentlig annerledes. Store deler av denne kreditten innvilges etter en forenklet kredittvurdering hvor det ikke innhentes detaljerte opplysninger om søkerens økonomiske situasjon. Kredittyster tar således en bevisst og nøye kalkulert risiko ved kredittgivningen, og denne risiko søkes avspeilet i prisen på låneproduktene. Enkelte låneprodukter er derfor svært dyre, og markedsføres ofte mot antatt betalingssvake forbrukere. Etter departementets syn er deler av denne praksisen uheldig, ved at kreditt blir gitt til personer som får økonomiske problemer på grunn av lånoptaket. Det synes åpenbart at kredittvurdering uten at det innhentes opplysninger fra låntaker om eksisterende gjeld, når slike opplysninger heller ikke inngår i kredittscoren, lett vil bli mangelfull. I tillegg åpner denne praksisen for kredittbedrageri, for eksempel ved at personer som vet at de er betalingsudyktige også kan oppta lån. Mangelfull eller sviktende kredittvurdering synes også å være en viktig grunn til at forbrukskreditter misligholdes i

større omfang enn annen gjeld. I følge Finanstilsynet dreier om lag 9 prosent av løpende inkassosaker seg om forbrukskreditt, noe som utgjør over 400 000 saker (Finansielt utsyn, 2016).

2.4.3 Betydningen av gjeldsopplysninger i kredittvurdering

Dersom opplysninger om forbrukskreditter gjøres tilgjengelig for kredittterne, vil dette på flere måter kunne få betydning for vurderingen av hvem som skal innvilges kreditt.

For det første vil finansforetakene kunne innta gjeldsopplysninger i sine kredittpolitikkregler (policy), noe som vil gjøre de automatiserte kredittvurderingene bedre. For det andre vil gjeldsopplysningene etter noe tid kunne danne grunnlag for en mer presis beregning av kredittscore hos kredittopplysningsforetakene, og for det tredje vil gjeldsopplysninger kunne innhentes direkte i forbindelse med manuell kredittvurdering, herunder for verifisering av kundens egne opplysninger om sine gjeldsforpliktelser.

Tilgjengeliggjøring av gjeldsopplysninger vil kunne få umiddelbar effekt også på automatisert kredittvurdering dersom gjeldsopplysninger innarbeides i den enkelte kredittters kredittpolitikk. Det vises her til Finans Norges høringsuttalelse, hvor det pekes på at dette vil kunne være en effektiv måte å bruke gjeldsopplysningene på. Men tilgjengelighet av gjeldsopplysninger medfører også at det på sikt kan bygges opp scoremodeller som vektet slik at jo mer forbrukskreditt søkeren har, jo lavere vil kredittscoren bli. Vektingen, som selskapene selv velger innretningen på, kan utformes på bakgrunn av erfaringer om hvordan forbruksgjeld påvirker sannsynligheten for fremtidig mislighold. Hvor lav scoren vil bli for ulike nivåer av forbruksgjeld, vil foruten selve innretningen av modellen, dermed avhenge av de øvrige faktorene og den innbyrdes vektingen av disse. Hvorvidt og i hvilken utstrekning reduksjon i kredittscore som følge av forbruksgjeld vil påvirke långivningen vil avhenge av det enkelte foretaks kredittpolitikk. Bruken av gjeldsopplysninger i kredittscoremodeller vil først og fremst medføre at beregningen, vil bli mer *presis*, og i en del tilfeller vil opplysningene kunne bli direkte utslagsgivende for om kredittsøknaden i det hele tatt skal innvilges, eller hvor mye kreditt som skal innvilges.

Gjeldsopplysninger vil dermed ha betydning både for søknader hvor søkeren ikke har full oversikt over sine gjeldsforpliktelser, hvor søkeren bevisst unnlater å opplyse om disse, samt for de

typer kreditter hvor gjeldsopplysninger i dag ikke etterspørres.

Mulighet for å innta forbrukskreditt i scoremodeller eller i kredittpolitikkregler vil imidlertid ikke gjøre det mulig å fastlegge den enkelte lånsøkers konkrete betalingsevne noe nærmere. Dette er bare mulig å oppnå ved hjelp av manuell behandling av hver enkelt kredittsøknad, eller ved bruk av en svært omfattende beregningsmodell med tilgang til alle typer gjeld og alle øvrige utgifter. Slik kredittindustrien i dag er organisert, er trolig begge disse alternativene urealistiske. På denne bakgrunn synes det klart at det ikke vil være tilstrekkelig for å oppnå den ønskede effekt at gjeldsopplysningen kun brukes til å påvirke resultatet av en kredittscore. Det må også være mulig for lånegivere å finne ut av (eventuelt verifisere) gjeldens nøyaktige størrelse, og de betjeningsutgifter den medfører, ved direkte oppslag/spørring hos et gjeldsinformasjonsforetak. Dette vil være svært sentralt ved vurdering av større lån og kreditter, idet kredittter må kjenne søkerens samlede utgiftsnivå for å kunne ha en kvalifisert formening om vedkommendes evne til å betjene gjeld. Dette har også betydning for plikten til å fraråde lånopptak i henhold til finansavtaleloven. Forsvarlig kredittvurdering krever at det settes opp et budsjett for låntakeren, som viser om vedkommende har tilstrekkelige midler til å dekke nødvendige utgifter også etter låneopptaket. For å oppnå dette må det sørges for at de aktuelle kredittterne også kan få direkte informasjon om den enkeltes gjeldssituasjon, og ikke bare indirekte, gjennom en kredittscore hvor gjeldsinformasjon inngår i beregningsgrunnlaget. Dermed kan også det enkelte finansforetak sette en grense for hvor stor forbrukskreditten kan være hos den enkelte kredittsøker.

Det vil som nevnt være opp til den enkelte kredittter å vurdere hvilken vekt som skal legges på gjeldsopplysningene ved kredittvurderingen, både i det enkelte tilfelle og i sine generelle kredittpolitikkregler. For foretak som aksepterer høy risiko, er det ikke gitt at forbruksgjeld vil bli tatt hensyn til overhodet. Dette er det eksempler på blant annet fra Sverige, hvor enkelte foretak tar så høy risiko at de ikke ser noe poeng i å konsultere gjeldsregisteret («Upplysningscentralen»). Dette gjelder typisk de foretak som tilbyr svært dyre smålån. På bakgrunn av det forsvarlighetskrav som oppstilles til kredittvurderingen, herunder plikten til å avslå eller fraråde visse lånopptak, vil det imidlertid kunne være ansvarsbetingende dersom gjeldsopplysninger ikke hentes inn, eller det ikke legges tilstrekkelig vekt på dem. Det vises

også til plikten til å konsultere relevant database etter finansavtaleloven § 46 b første ledd.

Enkelte privatpersoner tar i dag opp store mengder forbrukskreditter som de forstår at det ikke vil være mulig å tilbakebetale. Dette påfører finansforetakene store tap, samtidig som det kan medføre straffeansvar for den som tar opp kreditten. Dersom det etableres et system for gjeldsinformasjon slik som foreslått, vil det bli vesentlig vanskeligere å samle opp mye forbrukskreditt i løpet av kort tid på denne måten, og de nevnte problemene vil i stor grad kunne forebygges. Ordningen vil dermed kunne motvirke økonomisk bedrageri og være til hjelp for personer som har vansker med økonomisk styring. Dette er en stor gruppe ifølge organisasjonen Actis, som i sin høringsuttalelse viser til at omkring 100 000 personer har en risikabel spill-adferd. Gjeldsinformasjon vil også kunne motvirke at privatpersoner blir påført låneforpliktelser og annen gjeld etter ID-tyveri og vil dermed på flere måter kunne virke kriminalitetsforebyggende.

2.5 Høringen

Lovforslaget har vært på høring med frist 6. desember 2016. Departementet har mottatt 46 høringssvar, herunder 42 med merknader. Hovedinntrykket er at høringsinstansene er meget positive til opprettelsen av gjeldsregister, og på tvers av sektorene gir høringsinstansene uttrykk for at de ser behovet for tilgjengeliggjøring av gjeldsopplysninger til bruk i kredittvurdering. Det er kun én instans, Datatilsynet, som er negativ til forslaget. De fleste av høringsinstansene har merknader til valg av modell for organisering av gjeldsregistrene. Et stort flertall foretrekker et offentlig drevet register, og dessuten at det kun etableres ett register. Det er også bred enighet blant høringsinstansene om at flere typer kreditt burde inkluderes i gjeldsregistrene.

Følgende instanser stod på høringslisten:

Arbeids- og sosialdepartementet
 Finansdepartementet
 Justis- og beredskapsdepartementet
 Kommunal- og moderniseringsdepartementet
 Nærings- og fiskeridepartementet
 800GJELD
 Brønnøysundregistrene
 Datatilsynet
 Domstolsadministrasjonen
 Forbrukerombudet
 Forbrukerrådet

Fylkesmennene
 Handelshøyskolen BI
 Husbanken
 Høgskolen i Oslo og Akershus –
 Forskningsinstituttet SIFO
 Juridisk fakultet, Universitetet i Bergen
 Juridisk fakultet, Universitetet i Oslo
 Juridisk fakultet, Universitetet i Tromsø
 Juridisk rådgiving for kvinner (JURK)
 Juss-Buss
 Jusshjelpa i Nord-Norge
 Konkursrådet
 Namsfogden i Bergen
 Namsfogden i Oslo
 Namsfogden i Stavanger
 Namsfogden i Trondheim
 NAV Innkreving
 Norges Bank
 Norges Handelshøyskole
 NOVA
 Oslo byfogdembete
 Politidirektoratet
 Regelrådet
 Skattedirektoratet
 Statens Innkrevingssentral
 Statens Lånekasse for utdanning
 Statens pensjonskasse
 Universitetet i Agder
 ØKOKRIM
 Kommunesektorens organisasjon – KS
 Bisnode Norge AS
 EVRY Norge AS
 Experian AS
 Finans Norge
 Gjeldsoffer-Alliansen
 Landsorganisasjonen i Norge (LO)
 Lindorff
 Nordax Finans AB
 Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
 Samarbeidsutvalget for forlikråd og namsmenn
 Sparebankforeningen
 Virke Inkasso

Følgende instanser har avgitt merknader:

Arbeids- og sosialdepartementet
 Justis- og beredskapsdepartementet
 Kommunal- og moderniseringsdepartementet
 Arbeids- og velferdsdirektoratet
 Brønnøysundregistrene
 Datatilsynet
 Finanstilsynet
 Forbrukerombudet
 Forbrukerrådet
 Fylkesmannen i Østfold
 Husbanken

Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)
Jussbuss
Jussformidlingen
Lånecassen
Namsfogden i Oslo
Namsfogden i Stavanger
Namsfogden i Trondheim
Norges Bank
Politidirektoratet
Skattedirektoratet
Statens pensjonskasse
Statistisk sentralbyrå
Velferdsforskningsinstituttet NOVA
Vest politidistrikt
Øst politidistrikt
Actis – Rusfeltets samarbeidsorgan
Bisnode Norge AS
Eiendom Norge – bransjeforeningen
for norske eiendomsmeglingsforetak
Enter-Card

EVRY Norge AS
Experian AS
Finans Norge og Finansieringsselskapenes
Forening
Gatejuristen
Gjeldsoffer-Alliansen
Huseiernes Landsforbund
Nordax Bank AB
Norges Eiendomsmeglerforbund
Schibsted Personal Finance AS
Spillavhengighet Norge
Tindevidu AS
Virke Inkasso

Følgende instanser hadde ingen merknader:

Domstoladministrasjonen
Konkursrådet
Lånecassen
Oslo byfogdembete

3 Gjeldsregistre og gjeldsregistrering i andre land

3.1 Innledning

Et stort flertall av europeiske land har systemer for registrering og utveksling av gjeldsopplysninger (dette betegnes som «positive opplysninger») til bruk ved kredittvurdering av potensielle lånekunder samt enkelte andre formål. I en oversikt fra desember 2012 laget av IFC (International Finance Corporation) fremgår at kun seks land, herunder Norge, ikke har denne type opplysninger tilgjengelig ved kredittvurdering. Samtlige land, bortsett fra Luxemburg og Malta, registrerer og utveksler betalingsanmerkninger eller «negative data», som opplysninger om betalingsmislighold og konkurs.

Hvordan systemene for informasjonsinnhentingen er organisert, varierer i de ulike land. 14 land har valgt en offentlig administrasjon av kredittregistreringen. Enkelte av disse, som Spania, Italia, Portugal og Slovakia, har systemer hvor det offentlige samarbeider med private aktører om registreringen. I 16 land er det etablert registreringsløsninger utelukkende i privat regi. Det juridiske grunnlaget for registreringen og utleveringen er varierende og baseres enten på lovregulering eller 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, finanstillstyret eller andre offentlige myndigheter.

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

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

Ulike internasjonale studier viser at økt informasjonstilfang, og særlig tilgang på positive kredittdata, gjør kredittyster i bedre stand til å kunne

forutse om kunden vil stå i fare for å misligholde kreditten eller ikke. Verdensbanken gjennomførte i 2004 en undersøkelse omkring ulike effekter av fullinformasjonsregistre (både positive og negative kredittopplysninger) blant 34 ulike banker i perioden 2001–2002. Undersøkelsen tok for seg effekten knyttet til saksbehandlingstid ved kredittsøknad, kostnader og mislighold. Når det gjelder innvirkningen på misligholdstall, svarer i overkant av 60 prosent av bankene at misligholdstallene har sunket med 25 prosent eller mer, mens kun 5 prosent oppgir at utvidelsen ikke har gitt effekt på misligholdet. Videre oppgir 50 prosent av bankene at innføring av positive data har medført en forbedring tilsvarende 25 prosent på saksbehandlingstid og kostnader. 10 prosent svarte derimot at utvidelsen ikke har hatt effekt på saksbehandlingstiden og 15 prosent oppgir at utvidelsen ikke har hatt effekt på kostnadene.

3.2 Sverige

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

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

av UCs kunder som ikke selger gjeldsopplysninger til Kreditregisteret. Det skal sendes gjenpart av kredittopplysningen til den omspurte (den opplysningene gjelder).

For at kredittyster skal få et best mulig grunnlag for kredittvurdering, tillater ikke UC kjøp av kun gjeldsopplysninger, men det må gjøres en «Personopplysning» som gir et mer fullstendig bilde av den potensielle kredittkundens økonomiske situasjon. I en «Personopplysning» inngår opplysninger om inntekt, sivilstand, boforhold, misligholdt gjeld, ulike typer gjeldsposter (både den øvre rammen og saldo for utnyttet andel) og opplysninger om hvor mange henvendelser UC har hatt om vedkommende person i løpet av det siste året. UC er ansvarlig for alle registrerte opplysninger, og foretar daglige kontroller for å avdekke eventuelle feil. Uriktige og misvisende opplysninger i Kreditregisteret skal rettes uten opphold.

Det er kun registrerte finansforetak som står under aktivt tilsyn av Finansinspeksjonen, tilsvarende Finanstilsynet i Norge, som kan rapportere inn og kjøpe opplysninger fra Kreditregisteret. I 2013 var det 123 foretak som innrapporterte, og Kreditregisteret dekker 96–97 prosent av låneporteføljen blant privatpersoner i Sverige. Med låneportefølje menes her total sum på innvilgede kreditter, og ikke antall kredittavtaler. De underliggende avtalene mellom UC og finansforetakene regulerer ansvarsforhold og eventuell regress ved erstatningskrav grunnet feil i opplysningene.

Departementet har spurt finansieringsselskapet Nordax Finans i Sverige om erfaringene med bruk av opplysninger om gjeld i kredittvurdering. Nordax tilbyr usikrede forbrukslån i alle nordiske land. Erfaringene er generelt sett at kredittvurderingene har blitt mer presise etter at registrering av opplysninger om gjeld (positive data) 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 kredittyster ved kredittvurderingen. Nordax Finans viser til at selskapet årlig behandler om lag 46 000 søknader om usikret forbrukskreditt i Sverige, og avslår i gjennomsnitt 65 prosent av søknadene.

Eksisterende gjeldsbelastning, både sikret og usikret gjeld, på søkertidspunktet er en av flere avslagsgrunner. Selskapet antar 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 sine kunder i henholdsvis Sverige og Norge i perioden 2007–2011. Nordax Finans vurderer de norske kundene som mer økonomisk robuste enn de svenske, blant annet ut i fra inntektsforhold, og at en forholdsmessig større andel av befolkningen eier egen bolig. Den makroøkonomiske utviklingen de senere år skulle også tilsi at norske kunder har sterk økonomi. Sverige har høyere arbeidsledighet og større fall i BNP. Forbrukskreditt er jevnt over også dyrere i Norge enn i Sverige. 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 kredittvurderinger større i Sverige, og at dette gjennomgående gir mer presise kredittvurderinger i Sverige enn i Norge

3.3 Danmark

Datatilsynet i Danmark åpnet i 2010 for etablering av systemer for registrering og utlevering av gjeldsopplysninger om privatpersoner. I 2012 etablerte kredittopplysningsforetaket Experian og bransjeorganisasjonen Finans og Leasing registerløsningen «Kreditoversigten». Ordningen har senere fått betegnelsen «KreditStatus». Formålet med registeret er å gjøre finansforetakene i stand til å gjøre bedre kredittvurderinger, og å gi lånesøker en bedre oversikt over egen økonomi. Registeret gir opplysninger om lånekundens navn og adresse, låntype, dato for innvilgelse, opprinnelig hovedstol/ramme og saldo. Registerløsningen er frivillig for banker og finansieringsselskaper, og omfatter per i dag (2017) 12 ulike kredittyster, deriblant Bank Norwegian, Entercard Danmark, Nordea finans Danmark og Santander Consumer bank. Oppslag i registeret kan bare gjøres når det foreligger konkret lånesøknad, og etter kundens forutgående samtykke. Når samtykke er gitt, tas det ut et «øyeblikksbilde» av søkerens lån og kreditter i de aktuelle banker og finansieringsselskaper. 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 i den aktuelle saken, og opplysningene kan bare benyttes til kredittvurdering. Det er i tillegg etablert en selvbetjent løsning hvor kunden selv kan gjøre oppslag i registeret. Datatilsynet fører tilsyn med registeret.

3.4 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, og forespørsel kan bare skje i forbindelse med vurdering av konkrete lånesøknader. Gjeldsregistreringen omfatter opplysninger om antall kreditter innvilget av den enkelte kreditttaker, samlet ramme for innvilget kreditt hos den enkelte kreditttaker 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 ha hatt nær kontakt med myndighetene, herunder Justisdepartementet og tilsynsmyndighetene, under utviklingen av systemet.

3.5 Island

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

3.6 Belgia

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

Formålet med registeret er å gi kreditttakeren best mulig grunnlag for å foreta kredittvurdering, og slik hindre for høy gjeldsbelastning. Det er

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

Erfaringene med gjeldsregisteret i Belgia synes å være gode. Sentralbankens oversikt over utviklingen av gjeldsoptak og mislighold for perioden 2003 til 2012 viser en nedgang i kredittopptak fra 2003 til 2007. I perioden 2007 til 2012 har disse tallene vært stigende, med en markant økning i opptak av kreditt i perioden 2009 til 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 tendens i hele perioden fra 2003 til 2012. I 2003 var andelen misligholdte kredittavtaler på 7 prosent, mens den i 2012 var sunket til 4,2 prosent. Hovedsynspunktet til sentralbanken er at registeret har fungert etter sitt formål.

4 Forslag til gjeldsinformasjonslov

4.1 Oversikt over lovforslaget

Departementet har vurdert hvordan en velfungerende og betryggende ordning med registrering og tilgjengeliggjøring av gjeldsopplysninger i privat regi mest hensiktsmessig kan etableres. Departementet har kommet til at slik virksomhet bare bør kunne drives etter offentlig tillatelse og under offentlig tilsyn. Offentlig tilsyn og en viss grad av regulering vil etter departementets syn skape tillit blant de som skal registreres, hos finansforetakene som skal gi fra seg kundeopplysninger, samt i samfunnet ellers. Departementet mener at enkelte grunnleggende krav til etablering og drift av foretak som skal drive med gjeldsinformasjon bør lovreguleres, men at det for øvrig bør være stor frihet til å bestemme innretning og driftsformer mv. Det er viktig at foretakene til enhver tid kan velge de løsninger som både kostnadsmessig og praktisk er mest hensiktsmessige, og at teknologiske nyvinninger kan utnyttes etter hvert som disse kommer. Departementet foreslår derfor at ordlyden i loven blir utformet slik at den også åpner for portalbaserte spørretjenester samt eventuelle andre tekniske løsninger, i tillegg til mer tradisjonelle dataregistre, jf. nærmere punkt 4.2.

Departementet går på denne bakgrunn inn for at det etableres en egen lov om gjeldsinformasjon med tittelen «lov om gjeldsinformasjon ved kredittvurdering av privatpersoner («gjeldsinformasjonsloven»)). Formålet med loven vil være å legge til rette for et sikkert, ordnet og effektivt system for tilgjengeliggjøring av gjeldsopplysninger for å bidra til sikrere og mer presise kredittvurderinger. Gjeldsinformasjonsvirksomhet må etableres i egne foretak som trenger konsesjon fra departementet. Det foreslås innført en lovfestet plikt for finansforetakene til å utlevere eller på annen måte tilgjengeliggjøre gjeldsopplysninger til slike foretak. Detaljerte regler om utlevering, oppdatering og sletting av gjeldsopplysningene, samt flere andre forhold, foreslås gitt i forskrift til gjeldsinformasjonsloven. Videre skal gjeldsinformasjonsforetak etter forslaget kunne kreve vederlag for å utlevere gjeldsopplysninger. For å sikre et rimelig

prisnivå på slike vederlag, foreslås det en hjemmel i loven til å gi forskrift om vederlag, og herunder om prisfastsetting og kostnadsbelastning for tjenester som ytes av gjeldsinformasjonsforetak. Lovforslaget har også egne regler om tilsyn, taushetsplikt og om straffereaksjoner.

4.2 Gjeldsinformasjonsforetak kan ha ulike tekniske innretninger

4.2.1 Høringsutkastet

Departementet foreslo i høringsnotatet en ordning som forutsatte at gjeldsopplysningene skulle hentes ut av finansforetakene og registreres på nytt i et eget register hos gjeldsregisterforetaket. Det ble også foreslått en plikt for gjeldsregisterforetak til å registrere gjeldsopplysninger ved mottak av slike opplysninger fra de rapporteringspliktige. Videre ble det gitt en enkel beskrivelse av Altinn-portalens funksjonalitet og kort drøftet hvordan denne kunne tenkes brukt til utveksling av gjeldsopplysninger, jf. høringsnotatet punkt 9.2. Andre tekniske eller organisatoriske løsninger enn bruk av dataregister, herunder en portalbasert spørretjeneste, ble ikke omtalt, men det ble understreket at regelverket ikke burde hindre at andre løsninger, herunder eventuelle teknologiske nyvinninger, kunne tas i bruk.

4.2.2 Høringsinstansenes syn på alternative løsninger

Seks høringsinstanser har uttalt seg om tekniske forhold eller alternative former for gjeldsregistrering. *Finans Norge* og *Finansieringsselskapenes Forening* har i sin høringsuttalelse understreket viktigheten av at lovteksten gjøres teknologinøytral, slik at konsesjonsinnehavere kan velge å tilby alternative gjeldsopplysningstjenester til et tradisjonelt register (database). Dette er også utdypet i senere brev fra Finans Norge til Barne- og likestillingsdepartementet. *Finans Norge* viser til at teknologi utvikler seg raskt og kontinuerlig, og at lovteksten ikke bør gi fortrinnsrett til en bestemt teknologisk løsning eller driftsform. Konsesjonsha-

vers mulighet til å velge den teknologiske løsningen som til enhver tid best oppfyller kravene til informasjon, responstider, driftsstabilitet, personvern, datasikkerhet og kostnader bør ikke være betinget av lovendringer. Det bør være opp til konsesjonsmyndigheten gjennom tildeling av konsesjon og oppstilling av konsesjonsvilkår, samt konsesjonshavers etterlevelse av regelverk og konsesjonsvilkår, å sikre at faktisk løsning tilfredsstiller de formål og krav som er oppstilt i lov og forskrift. Finans Norge ser for eksempel for seg en spørretjeneste/portal, hvor spørringen legges opp som en to-trinns prosess. I første omgang sendes en forespørsel fra portalen til finansforetakene med spørsmål om hvilke foretak kunden har usikret kreditt hos. Deretter gjennomføres spørring kun til aktuelle foretak om saldo på usikret kreditt. På den måten sikres at andre foretak ikke kan fange opp signaler om at bestemte personer søker kreditt.

Finans Norge mener at en spørretjeneste/portal kan gi viktige fordeler sammenlignet med en tradisjonell registerløsning. For det første vil en spørretjeneste/portal kunne bygge på allerede eksisterende infrastruktur, og etableres og drives med relativt lave kostnader, noe som er tidseffektivt og kostnadsbesparende. For det andre vil det kunne gjøres oppslag mot finansforetakenes egne ajourholdte databaser ved hver forespørsel. Det er følgelig unødvendig å lage et nytt register som inneholder personopplysninger eller dublerer personopplysninger som allerede ligger i finansforetakenes systemer. Datakvaliteten blir da uavhengig av valgt oppdateringsfrekvens for gjeldsregisteret. Oppdateringsfrekvensen er helt sentral for å kunne motvirke bevisst misbruk av mulighetene til opptak av forbruksgjeld ved å søke og få innvilget kreditt hos flere finansforetak over et kortere tidsrom. Sist nevnes at personvernet styrkes, ved at all informasjon som innhentes gjennom portalen slettes straks søket er gjennomført og spørrende foretak har mottatt opplysningene. Spørretjenesten/portalene innebærer også en forenkling av en rekke andre personvernproblemstillinger, f.eks. behandlingsgrunnlag og sletting. Finans Norge kan ikke se at en portalbasert løsning har svakheter sammenlignet med en tradisjonell databaseløsning i forhold til tilgang på historikk, ettersom portalen uansett ikke kan oppbevare historiske opplysninger om låntakerne. Det pekes videre på at også en portal vil ivareta strenge krav til data- og personvernssikkerhet gjennom krav til autentisering ved pålogging og bruk, samt ved utlevering av informasjon og utsendelse av gjenpartsbreve. Organisasjonens

medlemsbedrifter vil også legge stor vekt på kravene til responstid og driftsstabilitet da informasjon fra et gjeldsregister vil inngå som et sentralt element i disse medlemsbedriftenes egne kredittvurderingsprosesser.

En liknende tilnærming blir skissert av *Brønnøysundregistrene*, som ser positivt på at det er vurdert alternative løsninger til et register. Denne høringsinstansen presiserer at Altinn kan brukes for innrapportering av informasjon til et register. Det uttales at funksjonaliteten som Altinn tilbyr i dag legger til rette for en konseptuelt annen tilnærming: Med en lovbasert rett til innhenting av informasjon om usikrede gjeldsforhold kan långiver rette en forespørsel til finansforetakene om en kunde. Finansforetakene svarer med informasjon kun om denne kunden, slik at informasjonen ikke lagres i et register som må oppdateres. De mener derfor at informasjonen kan skaffes til veie «on demand», det vil si oppdatert og begrenset til personen det gjelder.

EnterCard foretrekker en modell med et offentlig register, som kan kombineres med Altinns tekniske struktur og tilrettelegge for online registrering i sanntid. EnterCard mener dette vil skape en sømløs og enkel modell.

Bisnode uttaler generelt at det må etableres tekniske løsninger for at registrering og utlevering av gjeldsopplysninger skal kunne foregå på en smidig måte og i tilnærmet realtid. I tillegg vurderer de at det kan bli omfattende og teknisk krevende for de som skal levere inn, samt motta informasjon og registrere denne. Bisnode er derfor opptatt av at regelverket tilrettelegger, forenkler og sikrer dette i størst mulig utstrekning, slik at praktiske forhold ikke ødelegger for registerets kvantitet og kvalitet.

I høringsuttalelsen til *Virke Inkasso* vises det til at det pågår et arbeid i Brønnøysundregistrene om nye digitale tjenester mellom privat og offentlig sektor for å forenkle utveksling av informasjon og tilpasse tjenesten til brukerens behov.

4.2.3 Departementets vurdering

I rapporten «Alternative modeller for registrering av usikret forbrukskreditt til bruk ved kredittvurdering» av 28. april 2012, drøftes flere ulike modeller for registrering av gjeld. Et hovedskille går mellom ordninger drevet av det offentlige, og private løsninger. Den private løsningen som var på høring gikk ut på at bransjen skulle gis adgang til å etablere ordninger for gjeldsregistrering av eget tiltak. Dette var en «minimumsløsning» som kun ville kreve opphevelse av finansforetakenes taus-

hetsplikt og en adgang til å bruke gjeldsopplysninger i kredittopplysningsvirksomhet. Da ville bransjen selv, innenfor rammene av øvrig lovverk, kunne bestemme ordningens organisering og innretning.

Slik departementet ser det, må imidlertid ikke en ordning med gjeldsinformasjon nødvendigvis drives av det offentlige. Det vises her til at kredittopplysning mv., i lang tid har vært drevet av private aktører, og at erfaringene med dette er gode.

Departementet ser imidlertid behov for at virksomhet med gjeldsinformasjon underlegges en viss offentlig kontroll og styring, og går etter dette inn for en privat modell hvoretter gjeldsinformasjon bare kan drives i egne foretak og etter offentlig tillatelse. Etter forslaget kan slike foretak opprette egne databaser med gjeldsopplysninger, eller finne andre løsninger som muliggjør innhenting og videredistribusjon av gjeldsopplysninger på en sikker og effektiv måte. Dette kan være at foretaket administrerer en spørreportal, slik som foreslått av Finans Norge og Finansieringsselskapenes forening, eller en løsning hvor utvekslingen av gjeldsopplysninger er basert på ny teknologi som ennå ikke er kjent. Valg av løsning vil det imidlertid være opp til bransjen selv å vurdere. Enkelte høringsinstanser har fremholdt at Altinn-portalene kan brukes til informasjonsinnhenting, slik at man slipper å lagre gjeldsopplysningene. Det er imidlertid opplyst fra Nærings- og fiskeridepartementet at dette ikke er et tilgjengelig alternativ ved en privat modell for gjeldsregistrering.

Nærmere detaljer omkring tilgjengeliggjøring og utlevering av gjeldsopplysninger kan mest hensiktsmessig gis i forskrift. Departementet foreslår flere forskriftshjemler til bestemmelsene i kapittel 3 om mottak og utlevering av gjeldsopplysninger, i overensstemmelse med dette.

4.3 Vilkår for å drive gjeldsinformasjonsforetak, konsesjonskrav

4.3.1 Innledning

Departementet foreslår at gjeldsinformasjonsvirksomhet, enten den er organisert som et dataregister, en portalløsning eller på annen måte, bare skal kunne drives i eget foretak, og etter særskilt tillatelse (konsesjon) fra Barne- og likestillingsdepartementet. De nærmere konsesjonsvilkårene er inntatt i lovutkastet kapittel 2. Departementet har funnet det nødvendig å stille krav om konsesjon for å sikre at driften av gjeldsinformasjonsforetak og forvaltningen av gjeldsopplysninger kan skje

på en mest mulig effektiv og sikker måte. Konsesjonskravet vil bidra til å sikre at også forhold utenfor personvernmyndighetenes ansvarsområde blir best mulig ivaretatt. Hensett til opplysningenes karakter og mengde, legger departementet til grunn at krav om konsesjon vil bidra til å minske faren for misbruk, kopling eller spredning av opplysningene til uvedkommende, og dermed begrense de personvernmessige betenkelighetene ved etableringen av gjeldsinformasjonsordningen.

4.3.2 Kravet om konsesjon

4.3.2.1 Høringsutkastet

Departementet foreslo i høringsnotatet en privat løsning for gjeldsregistrering med krav om opprettelse av foretak med konsesjon fra Barne- og likestillingsdepartementet. Kravet om konsesjon ble i hovedsak begrunnet med nødvendigheten av å kunne kontrollere at gjeldsopplysninger behandles forsvarlig og at driften av foretakene skjer i overensstemmelse med lover og regler på området. Ordningen som ble foreslått ga ikke enerett til å drive gjeldsregisterforetak, og åpnet dermed for at det kunne komme flere registre, også registre som drives fra utlandet. Konsesjonskravene ble foreslått inntatt i loven, jf. høringsutkastet, § 2-1.

4.3.2.2 Høringsinstansenes syn

Et flertall av høringsinstansene har opplyst at de mener et gjeldsregister i offentlig regi ville vært en bedre løsning enn gjeldsregistre i privat regi. De høringsinstanser som har uttalt seg om forslaget om konsesjon fra Barne- og likestillingsdepartementet for å drive gjeldsregister, støtter forslaget eller er positive til det. Dette gjelder *Eiendom Norge*, *Forbrukerombudet* og *Virke Inkasso*. *Eiendom Norge* skriver at et privat register med krav om konsesjon for gjeldsregisterforetak er en fornuftig innretning av et gjeldsregister sett i lys av at det er personsensitive data som skal behandles. *Forbrukerombudet* mener krav til konsesjon og myndighetstilsyn er et absolutt minimum for gjeldsregister i privat regi. De støtter departementets vurdering av at ordningen ivaretar tvingende allmenne hensyn, og både er egnet og nødvendig. *Virke Inkasso* uttaler på generelt grunnlag at lovforslaget har imøtekommet eventuelle bekymringer om krenkelser av personvernet ved å underlegge gjeldsregistre streng statlig kontroll.

Flere av høringsinstansene er imidlertid kritiske til at forslaget åpner for at gjeldsregister også kan drives av utenlandske foretak. *Vest politidistrikt* mener det særlig er betenkelig at utenlandske aktører kan eie og drive en database når den skal inneholde personsensitiv informasjon om en betydelig del av befolkningen og dessuten vil utgjøre en vesentlig del av den finansielle infrastrukturen. Etter deres oppfatning burde departementet i høringsnotatet ha drøftet de sikkerhetsmessige utfordringene med at driften kan styres av selskaper som direkte eller indirekte er kontrollert av en fremmed stat. På dette grunnlag stiller også *Jussformidlingen* seg negative til foretaksmodellen. De mener det vil vanskeliggjøre tilsyn og bidra til mindre tillit til ordningen hos befolkningen dersom det åpnes for at utenlandske selskaper skal kunne tilby gjeldsregistertjenester i Norge.

Det er bred enighet blant høringsinstansene om at det kun bør opprettes ett gjeldsregister. Høringsinstansenes begrunnelser på dette punkt kan oppsummeres gjennom *Husbankens* høringsvar:

«Etter vår oppfatning bør det bare være ett register. Det vil bli mest kostnadseffektivt for samfunnet. Husbanken bemerker at personvern hensyn også taler mot at det blir etablert flere registre. Vi antar at risikoen for spredning av opplysninger til uvedkommende vil øke hvis flere foretak etablerer et gjeldsregister. Ønsket om god datakvalitet og hensynet til de rapporteringspliktige tilsier også at det bare blir etablert ett register.»

I tillegg viser IT-selskapet *EVRY* til at det vil være utfordrende for kredittopplysningsleverandører og sluttbrukere å forholde seg til flere aktører hvis innhold og datakvalitet varierer for ulike registre. *Virke Inkasso* viser til at selv om flere registre kan være gunstig ut fra konkurransemessige hensyn, vil det ikke være optimalt fra brukers hensyn. *EVRY* og *Virke Inkasso* foreslår at driften av gjeldsregister settes på anbud. Etter *Virke Inkassos* vurdering vil det være mulig å legge noen av lovforslagets vilkår om å drive virksomheten som anbudsvilkår, samtidig som virksomheten holdes under statlig kontroll. *Finans Norge* og *Finansieringsselskapenes forening* uttaler også at det kun bør gis én tillatelse til å drive gjeldsregister, og at denne burde gis til en aktør med stor tillit i finansnæringen og i samfunnet generelt. *EnterCard* mener at det ikke vil være noen god idé om private interesseorganisasjoner søker konsesjon for

å drive registeret ettersom disse preges av de største aktørene, som de små aktørene ikke vil ha tillit til. *Finans Norge* og *Finansieringsselskapenes forening* understreker også at det er viktig at foretak med konsesjon etter gjeldsregisterloven kan benytte underleverandører til drift og forvaltning av systemløsninger. De presiserer at dette vil være under forutsetning av at nødvendige avtalesrukturer foreligger, og at hensynet til internkontroll, sikkerhet og personvern ivaretas. Det blir videre vist til at høringsnotatet ikke har omtalt en tidsbegrensning for konsesjonen ut over adgangen til å endre eller tilbakekalle tillatelse, jf. lovforslaget § 2-3. De understreker at en eventuell konsesjonsperiode må ha en lengde som gir forretningsmessig grunnlag.

4.3.2.3 Departementets vurdering

Departementet anser krav om konsesjon som nødvendig for å sikre god kontroll med at gjeldsopplysninger blir forvaltet på en mest mulig forsvarlig og sikker måte. Sammen med tilsyn fra Datatilsynet vil dette skape tillit både blant publikum og foretakene som skal gi fra seg opplysninger om sine kunder. Den foreslåtte ordningen vil ikke hindre at det kan bli opprettet flere foretak. Enkelte høringsinstanser har uttrykt bekymring over dette. Departementet ser imidlertid prinsipielt ikke noen grunn til å hindre flere konkurrerende foretak så lenge de tilfredsstillende kravene som stilles for å få konsesjon. Departementet antar likevel at det av kostnads- og effektivitets hensyn fremstår som mest hensiktsmessig å samarbeide om ett foretak. Det er det imidlertid opp til bransjen å avgjøre.

Som følge av EØS-retten, vil forslaget også åpne for at utenlandske aktører kan søke om konsesjon til å drive med gjeldsinformasjonsvirksomhet. Dersom det blir aktuelt å gi konsesjon til utenlandske foretak, vil det således kunne bli nødvendig å tillate at personopplysninger blir overført til utlandet. Flere høringsinstanser er kritiske til dette og mener at det byr på sikkerhetsmessige utfordringer at personopplysninger skal lagres i utlandet. Det vises også til at dette vil svekke tilliten til ordningen.

Departementet vil bemerke at det ikke vil være adgang til å reservere en ordning som foreslått for norske aktører. Dette ville være i strid med våre EØS-rettslige forpliktelser. Samtidig vil departementet peke på at overføring av personopplysninger til utlandet bare kan skje dersom den aktuelle staten kan sikre en forsvarlig behandling av opplysningene, jf. personopplysningsloven

§ 29. Departementet kan således vanskelig se at en eventuell overføring av personopplysninger til utlandet vil utgjøre en særlig risiko.

Departementet mener at et gjeldsinformasjonsforetak må kunne dokumentere evne til sikker, ordnet og effektiv utlevering av gjeldsopplysninger og foreslår en bestemmelse i samsvar med dette, jf. utkast til § 3 annet ledd bokstav b.

Departementet opprettholder etter dette forslaget om konsesjonskrav, jf. lovutkastet § 3 første ledd. Betegnelsen gjeldsregister/gjeldsregisterforetak er foreslått endret til gjeldsinformasjonsforetak, slik at også andre løsninger enn tradisjonelle databaser/registre vil omfattes av ordlyden, jf. punkt 1 og 4.2 foran.

4.3.3 Kravet til organisasjonsform, vedtekter mv.

4.3.3.1 Høringsutkastet

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

4.3.3.2 Høringsinstansenes syn

Ingen av høringsinstansene har merknader til forslaget om valg av organisasjonsform, godkjenning av vedtekter eller forskriftsregulering av vedtektsbestemmelsenes innhold. *Forbrukerrådet* uttaler imidlertid at de støtter departementets forslag til selskapsrettslige bestemmelser om vilkår og tillatelse.

4.3.3.3 Departementets vurdering

Kravet til organisasjonsform vil etter departementets mening bidra til at gjeldsinformasjonsforetak vil kunne ha en effektiv og funksjonell drift. At foretakene skal organiseres som aksjeselskap eller allmennaksjeselskap vil også virke tillitsskapende på bakgrunn av de krav aksjelovgivningen

stiller med hensyn til ansvarlige selskapsorganer og selskapskapital, forsvarlige beslutningsprosesser, regnskapsplikt og krav til økonomisk styring og vederheftighet for øvrig. Selv om profitt hensynet ikke bør være det mest fremtredende for et gjeldsinformasjonsforetak, antar departementet at en organisasjonsform med eiere som har rett til deler av virksomhetens overskudd vil medføre at disse stiller krav til selskapets drift, herunder kostnadsberegning mv. Ved vurderingen av om det bør stilles krav til organisasjonsform, har departementet lagt noe vekt på at det kan ha betydning at aktuelle foretak kreves organisert på en måte som også er kjent i utlandet. Som følge av vår tilknytning til EØS, vil det også kunne komme konsesjonssøknader fra utlandet. Kravet til organisasjonsform mv. vil ikke være til hinder for en løsning hvor gjeldsopplysningstjenester tilbys over allerede eksisterende infrastruktur, herunder en spørreportal, som foreslått av Finans Norge og Finansieringsselskapenes Forening, jf. punkt 4.2.2. En slik løsning må da etableres innenfor rammene av en selskapsstruktur som tilfredsstiller kravene i loven. Forslaget er videreført i utkast til § 3 annet ledd bokstav c.

4.3.4 Egnethetskrav til eiere, styre og ledelse

4.3.4.1 Høringsutkastet

Departementet foreslo i høringsnotatet å stille visse krav til eiere, styre og ledelse i et gjeldsregisterforetak, herunder at det skulle kreves et styre på minimum tre medlemmer. Dette er samme krav som stilles etter allmennaksjeloven, som er noe strengere enn aksjeloven på dette punkt. Det ble foreslått at eierne av gjeldsregisterforetaket skulle være egnet til å sikre en god, effektiv og forsvarlig forvaltning av selskapet. Det ble videre foreslått at gjeldsregisterforetak skal ha daglig leder uansett organisasjonsform samt at både daglig leder, styremedlemmer og andre som faktisk deltar i ledelsen av gjeldsregisteret skal ha relevante kvalifikasjoner og yrkeserfaring, samt hederlig vandel og for øvrig ikke ha utvist adferd som gir grunn til å anta at stillingen eller vervet ikke vil kunne ivaretas på forsvarlig måte. Eventuelle endringer i sammensetningen av styret eller ledelsen skal etter forslaget meldes til Finanstilsynet, som skal kunne kontrollere at de nye personene oppfyller lovens vilkår. Disse kravene gjelder uavhengig av om foretaket etableres som et aksjeselskap eller et allmennaksjeselskap. Disse forslagene fremgår av høringsnotatets utkast til §§ 2-1 annet ledd og 2-4.

4.3.4.2 Høringsinstansenes syn

Få høringsinstanser har merknader til forslaget om krav til eiere, styre og ledelse eller krav om melding ved endring av sammensetningen av styret eller ledelsen. Kredittopplysningsforetaket *Experian* uttaler at lovforslagets egnethetskrav til eier og ledelse i § 2-1 og § 2-4 er skjønnsmessig utformet og at dette gir lite forutberegnelighet. De mener egnethetskravene i større grad bør knyttes opp mot lovens formål og gi henvisning på mer rettslige og konkrete standarder.

4.3.4.3 Departementets vurdering

Departementet finner at det er nødvendig å stille visse krav til eiere, styre og ledelse i et foretak som skal kunne motta, innhente, registrere og utlevere opplysninger om privatpersoners gjeldsforhold. Dette anses som nødvendig blant annet for å sikre at det tilrettelegges best mulig for en tilfredsstillende organisering og behandling av personopplysninger. I egnethetsvurderingen av eierne, er det foreslått en presisering i § 3 tredje ledd om at det særlig skal legges vekt på eiernes alminnelige omdømme, faglige kompetanse, tidligere handlemåte, tilgjengelige økonomiske ressurser, hensynet til forsvarlig virksomhet, samt muligheten til å utøve et effektivt tilsyn. Når det gjelder kravene til styremedlemmer, daglig leder og andre som inngår i den faktiske ledelsen av virksomheten i et gjeldsinformasjonsforetak, vil det avgjørende være at kvalifikasjonene og erfaringene er av en slik art at personene vil være i stand til å drive virksomheten på en forsvarlig måte i samsvar med gjeldende regelverk. Departementet stryker kravet til «hederlig vandel», og foreslår i stedet å kreve politiattest for styre og ledelse. Se forslag til § 6.

4.3.5 Virksomhetsbegrensning

4.3.5.1 Høringsutkastet

Det ble i høringsnotatet foreslått at et gjeldsregister bare kan drive annen virksomhet i samme foretak dersom den andre virksomheten har direkte sammenheng med gjeldsregistreringen, og ikke er egnet til å svekke tilliten til foretakets integritet og uavhengighet. Etter forslaget må gjeldsregisterforetak rapportere til Finanstilsynet og departementet, hvis det driver slik (annen) virksomhet. Det ble også foreslått en forskriftshjemmel for departementet til å gi nærmere

regler og treffe enkeltvedtak om hvilken virksomhet et gjeldsregister kan drive.

4.3.5.2 Høringsinstansenes syn

Totalt har fem høringsinstanser uttalt seg om forslaget til virksomhetsbegrensning for gjeldsregistre, og disse er delt i synet på forslaget. *Forbrukerombudet*, *Finans Norge* og *Finansieringsselskapenes forening* støtter lovforslaget. *Forbrukerombudet* er enig med departementet i at det er viktig for gjeldsregistrenes allmenne tillit at det ikke drives annen virksomhet i selskapene. Kredittopplysningsforetaket *Experian* og *Nordax Bank* er derimot negative. De mener kredittopplysningsforetak bør kunne drive gjeldsregister, noe lovforslaget stenger for. *Nordax Bank* er uenig i at dette kan svekke registerets integritet og uavhengighet, og viser til at en slik løsning fungerer tilfredsstillende i Sverige. Videre viser *Nordax Bank* til at kredittopplysningsforetak allerede sitter med kunnskap og tekniske løsninger, og at det vil være kostnadseffektivt om finansforetakene kan hente ut også vanlige kredittopplysninger fra gjeldsregisteret. De mener dessuten at virksomhetsbegrensningen vil redusere antall søknader fra virksomheter som ser en kommersiell mulighet til å etablere gjeldsregister. Videre peker de på at det vil være negativt for kundene å få to gjenparts-brev, ett fra gjeldsregisteret og ett fra kredittopplysningsforetakene, slik kundene vil få ved den foreslåtte ordningen. *Experian* har flere av de samme synspunktene, men understreker også at kredittopplysningsforetakene arbeider innenfor et strengt regelverk. Etter deres vurdering vil eventuelle betenkeligheter ved å la kredittopplysningsforetak drive gjeldsregistre forsvinne hvis det innføres en bestemmelse i gjeldsregisterloven om at det må foreligge saklig grunn for å nekte å utlevere opplysninger til aktører som kan motta gjeldsopplysninger fra registeret etter loven.

4.3.5.3 Departementets vurdering

Departementet fastholder at det vil være uheldig dersom et gjeldsinformasjonsforetak fritt skal kunne drive annen virksomhet i samme foretak. Særlig uheldig vil det kunne være dersom foretaket kan drive en virksomhet i konkurranse med sine samarbeidspartnere og kunder. Foretaket bør for eksempel ikke kunne drive med finansieringsvirksomhet eller virksomhet som kredittopplysningsforetak. Foretaket bør ikke kunne motta, innhente, registrere eller utlevere andre kredittopplysninger enn gjeldsopplysninger. Dersom det

drives annen virksomhet i foretaket vil dette også kunne svekke tilsynsmyndighetens mulighet til å føre effektiv kontroll og tilsyn med kjernevirksomheten, og svekke den allmenne tillit til foretakets uavhengighet. Departementet foreslår at annen konsesjonspliktig virksomhet skal drives i eget foretak.

Dersom annen virksomhet står i direkte sammenheng med gjeldsinformasjonsvirksomheten og ikke er egnet til å svekke foretakets integritet eller uavhengighet som gjeldsinformasjonsforetak, bør den kunne tillates. Foretaket skal alltid rapportere til Finanstilsynet og departementet hvis det driver eller ønsker å drive annen virksomhet. Departementet kan i forskrift eller ved enkeltvedtak, for eksempel etter søknad fra et foretak om å få adgang til å drive en type virksomhet som det er rasjonelt å drive i forbindelse med gjeldsinformasjonsvirksomheten, treffe avgjørelser som hvilken virksomhet et gjeldsinformasjonsforetak kan drive. En slik ordning vil ivareta behovet for organisering som er hensiktsmessig, for eksempel på grunn av tekniske nyvinninger eller samfunnsutviklingen for øvrig. Et enkeltvedtak vil på vanlig måte kunne påklages og bringes inn for domstolene etter alminnelige forvaltningsrettslige regler. Departementet finner at disse reglene i tilstrekkelig grad tar hensyn til behovet for å drive visse former for virksomhet ved siden av kjernevirksomheten.

Forslaget til virksomhetsbegrensning, jf. utkast til § 9, videreføres etter dette.

Til Nordax Banks bemerkning om at den registrerte vil motta to gjenpartsbreve, vil departementet bemerke at det kan bestemmes i forskrift at det ikke skal sendes ut mer enn ett gjenparts-brev per forespørsel, jf. forskriftshjemmel i lovutkastet § 19 annet ledd.

4.3.6 Søknad og søknadsbehandling, tilbakekall av tillatelse

4.3.6.1 Høringsutkastet

Etter forslaget skal konsesjonssøknaden inneholde de opplysninger som er av betydning for dens behandling, herunder skal det dokumenteres at lovens vilkår er oppfylt, jf. lovutkastet § 2-2. Opplysningskravet innebærer blant annet at søkeren må dokumentere at kravene til organisasjonsform, styresammensetning, egnethet mv., er oppfylt. Det ble foreslått en maksimal behandlingstid på seks måneder. Dersom søknaden ikke inneholder de opplysninger som er nødvendige for at avgjørelse om tillatelse skal kunne tas, begynner

imidlertid ikke denne fristen å løpe før departementet har mottatt slike opplysninger. I høringsutkastet foreslo departementet videre at tillatelse til å drive gjeldsregister skulle kunne tilbakekalles og endres mv. på visse vilkår, jf. utkastet til § 2-3.

4.3.6.2 Høringsinstansenes syn

Ingen av høringsinstansene har merknader til forslaget om søknad og søknadsbehandling for foretak som ønsker konsesjon, men to av høringsinstansene har uttalt seg om lovforslagets § 2-3, som gir departementet adgang til å trekke tilbake tillatelsen eller endre tillatelsen hvis den ikke er tatt i bruk innen en periode på tolv måneder. *Finans Norge* og *Finansieringsselskapenes forening* er negative til forslaget og foreslår at fristen forlenges eller at det åpnes for at fristen kan forlenges. Dette begrunnes med at det tar tid å utvikle infrastrukturen for et register og at målsettingen om å få gjeldsregisteret operativt så raskt som mulig ikke kan gå på bekostning av kvaliteten til registeret som skal opprettes. De samme høringsinstansene fremhever også at det vil innebære en forretningsmessig risiko at departementet kan foreta endringer, blant annet sette nye vilkår, uten at det fremgår av loven hva slags endringer dette kan være. På bakgrunn av dette stilles det spørsmål ved om lovteksten bør klargjøre hva slags endringer eller tiltak det kan være aktuelt å beslutte. *Virke Inkasso* påpeker at det ikke er foreslått egne klageregler i loven. De viser til at det vil gjelde ulike klageregler for klage på konsesjonsvilkår og klage på behandling, og de anbefaler at gjeldsregisterloven av veiledende grunner opplyser om gjeldende regelverk for ulike klagegrunner.

4.3.6.3 Departementets vurdering

Departementet foreslår i § 4 en bestemmelse om søknad om tillatelse, og i § 5 en bestemmelse om endring og tilbakekall av tillatelse, som i hovedsak viderefører forslagene fra høringsutkastet. For å sikre en rask og effektiv søknadsbehandling, går departementet inn for at behandlingstiden ikke må overskride seks måneder, jf. forslag til § 4 annet ledd. Dette er for eksempel samme frist som for søknad om etablering av verdipapirregistre og finansforetak. Avgjørelsen om det skal gis tillatelse vil være et enkeltvedtak i henhold til forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav c. Vedtaket må dermed grunngis, jf. forvaltningsloven § 24. Det kan også påklages til overordnet forvaltningsmyndighet, i dette tilfellet Kongen i statsråd, jf.

forvaltningsloven § 28 første ledd. Finans Norge og Finansieringsselskapenes forening har innvendt at fristen på tolv måneder for å ta i bruk tillatelsen er for kort, idet utvikling av infrastruktur for en gjeldsopplysningsordning kan ta tid. Til dette vil departementet bemerke at den foreslåtte bestemmelsen i § 5 første ledd bokstav a kun inneholder en *adgang* til å trekke tillatelsen tilbake, slik at det vil være fullt mulig for konsesjonsmyndigheten å ta hensyn til særlige forhold i konkrete tilfeller. Samme høringsinstans har også innvendt at det ligger en forretningsmessig risiko i at departementet kan endre tillatelsen uten at det fremgår hva denne endringen er tenkt å skulle gå ut på. Departementet vil bemerke at det kan settes nye vilkår dersom ett eller flere av forholdene nevnt i foreslått § 5 første ledd bokstavene a til d er tilstede, herunder at gjeldsinformasjonsforetaket ikke har gjort bruk av tillatelsen, har gitt uriktige opplysninger, overtrådt bestemmelser gitt i eller i medhold av lov, eller unnlatt å etterkomme pålegg fra Finanstilsynet. Eventuelle nye vilkår vil da komme i stedet for tilbakekall av tillatelsen, og i første rekke knytte seg til de misligholdte forhold. Slike forhold kan møtes med ulike tiltak alt etter forholdets art og alvorlighetsgrad. I noen tilfeller vil det være mest aktuelt å tilbakekalle tillatelsen, for eksempel dersom den er gitt på grunnlag av bevisst feilinformasjon, slik som nevnt i utkastet til § 5 første ledd bokstav b. Ved mindre alvorlige forhold kan det være riktig å sette ulike betingelser for fortsatt drift, for eksempel at et uegnet styremedlem skiftes ut eller lignende. Det kan imidlertid ikke gis noen uttømmende oversikt over alle tiltak som kan være aktuelle. Departementet finner at reglene foreslått i høringsutkastet på dette punkt bør videreføres, jf. utkast til § 5.

4.3.7 Internkontroll

4.3.7.1 Høringsutkastet

I høringsnotatet ble det foreslått en bestemmelse i lovutkastet § 2-6 om internkontroll. Styret skal fastsette retningslinjer for internkontroll og forvise seg om at internkontrollen etableres, gjennomføres og dokumenteres på en forsvarlig måte i samsvar med styrets retningslinjer og pålegg. Det ble foreslått en hjemmel for departementet til å gi forskrift med nærmere bestemmelser om internkontroll. Daglig leder skal sørge for at internkontroll etableres og gjennomføres i henhold til lov og forskrift. Det samme gjelder for styrets vedtatte retningslinjer og pålegg. Disse forholdene

skal dokumenteres i forbindelse med søknad om konsesjon, jf. utkast til § 2-2.

4.3.7.2 Høringsinstansenes syn

Få høringsinstanser har uttalt seg på dette punkt. *Kommunal- og moderniseringsdepartementet* har bemerket at § 2-6 omfatter en plikt til å etablere internkontroll etter personopplysningsloven § 14. Denne bestemmelsen stiller krav om at behandlingsansvarlige skal etablere og holde ved like planlagte og systematiske tiltak som er nødvendige for å oppfylle kravene i eller i medhold av denne loven, herunder sikre personopplysningsene, og om at den behandlingsansvarlige skal dokumentere tiltakene.

4.3.7.3 Departementets vurdering

Departementet foreslår i § 8 en bestemmelse om internkontroll som viderefører forslaget fra høringsutkastet. Bestemmelsen om internkontroll i personopplysningsloven § 14 vil komme til anvendelse for gjeldsinformasjonsforetak som omfattes av personopplysningsregelverket, jf. også forslaget til § 8 annet ledd om at internkontroll skal etableres og gjennomføres i henhold til lov og forskrift. Departementet presiserer at bestemmelsen om internkontroll i gjeldsinformasjonsforetak, avhengig av en konkret vurdering av hva som må anses som forsvarlig, kan medføre ytterligere krav til internkontrollen enn det som følger av personopplysningsloven. Det foreslås i § 8 første ledd annet punktum at departementet kan gi forskrift med nærmere bestemmelser om internkontroll.

4.3.8 Forholdet til EØS-retten

4.3.8.1 Hvilke deler av EØS-retten som kommer til anvendelse

Tjenesteloven innarbeider tjenestedirektivet i norsk rett. Tjenesteloven og -direktivet regulerer en rekke forhold vedrørende retten til etablering og retten til fri bevegelighet av tjenester. Dersom tjenesteloven ikke kommer til anvendelse og det ikke foreligger annen sekundærrett som fullt ut regulerer gjeldsinformasjonsvirksomhet, kommer bestemmelsene om retten til etablering og retten til fri bevegelighet av tjenester i EØS-avtalens hoveddel til anvendelse.

Tjenesteloven gjelder ikke for finansielle tjenester, jf. bestemmelsen i tjenesteloven § 3 bokstav f. Forståelsen av tjenesteloven på dette punkt

vil være den samme som forståelsen av tjenstedirektivets virkeområdebestemmelse.

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

Direktiv 2006/48/EF (om å starte og utøve virksomhet som kredittinstitusjon) er erstattet av direktiv 2013/36/EU (om adgangen til å drive som kredittinstitusjon og verdipapirforetak, og om endring av direktiv 2002/87/EF om supplerende tilsyn med kredittinstitusjoner, forsikringselskaper og investeringsforetak i finanskonsern og om opphevelse av direktiv 2006/48/EF og 2006/49/EF). Direktiv 2013/36/EU utgjør sammen med forordning (EU) No. 575/2013 det nye kapitalkravsregelverket i EU, som regulerer virksomheten i kredittinstitusjoner og verdipapirforetak.

I vedlegg 1 til både direktivet fra 2006 og fra 2013 som tjenstedirektivet artikkel 2 nr. 2 bokstav b viser til, er blant annet «credit reference services» nevnt. Begrepet er i den norske versjonen av direktivet fra 2006 oversatt til «kredittopplysningstjenester».

«Kredittopplysningstjenester» dekker etter ordlyden den type virksomhet som et gjeldsinformasjonsforetak skal kunne drive; å motta, innhente, registrere og utlevere opplysninger om gjeld. Selv om det kan stilles spørsmål ved om kredittopplysningstjenester som ytes av andre enn kredittinstitusjoner og verdipapirforetak er omfattet av unntaket i tjenesteloven og -direktivet, finner departementet etter en konkret vurdering at unntaket må anses å komme til anvendelse, jf. den generelle henvisningen til «kredittopplysningstjenester» i vedlegg 1 til både direktivet fra 2006 og fra 2013.

Det er da EØS-avtalens hoveddel, og ikke tjenesteloven og -direktivet som får anvendelse på den type tjenestevirksomhet som er beskrevet i lovforslaget.

Det synes etter departementets vurdering ikke å foreligge annen sekundærrett som regulerer adgangen til å utøve den type virksomhet som omfattes av lovforslaget. Personverndirektivet (95/46 EC) regulerer behandling av personopplysninger, men har ikke bestemmelser som gjelder adgangen til å etablere eller drive gjeldsregister, eller gjeldsopplysningstjenester mer generelt.

4.3.8.2 Etableringsretten

EØS-avtalen artikkel 31 fastsetter at det ikke skal være noen restriksjoner på etableringsadgangen for statsborgere fra EØS-statene. Av EU-domstolens praksis følger det at ethvert nasjonalt tiltak som forbyr, hindrer eller gjør utøvelsen av etableringsretten mindre attraktiv, i utgangspunktet er å anse som restriksjoner.

De foreslåtte kravene i gjeldsopplysningsloven til konsesjon, organisasjonsform, egnethet hos ledelsen, samt virksomhetsbegrensninger, kan tenkes å utgjøre restriksjoner. Slike restriksjoner kan likevel tillates dersom de ikke er diskriminerende, skal ivareta tvingende allmenne hensyn og de er egnet og nødvendige for å ivareta det aktuelle hensynet.

Departementet legger til grunn at kravene ikke er diskriminerende.

Det må deretter tas stilling til om de foreslåtte lovkravene skal ivareta tvingende allmenne hensyn. Gjeldsinformasjonslovens formål er å «legge til rette for sikker, ordnet og effektiv registrering og utlevering av gjeldsopplysninger for å bidra til bedre kredittvurderinger og forebygge gjeldsproblemer blant enkeltpersoner», jf. lovutkastet § 1.

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

Formålet med konsesjonsordningen og de øvrige bestemmelsene som kan utgjøre restriksjoner i etableringsretten, er i hovedsak å ivareta personvern hensyn. Departementet har funnet det nødvendig å stille krav om konsesjon fra myndighetene for å drive gjeldsinformasjonsforetak, samt øvrige krav til organiseringen av foretakene, for å sikre at forvaltningen av gjeldsopplysninger kan skje på en mest mulig forsvarlig og sikker måte.

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

Fra EU domstolens praksis framgår det at de fundamentale rettighetene som er fastsatt i EMK eller for øvrig forplikter medlemsstatene, er hensyn som kan begrunne restriksjoner i de fire friheter, inkludert etableringsretten (C-36/02 Omega).

Departementet legger derfor til grunn at hensynet til personvern er et tvingende, allment hensyn som kan begrunne restriksjoner i etableringsretten.

Det må deretter tas stilling til om konsesjonsordningen og de øvrige krav som kan utgjøre restriksjoner, er egnet og nødvendige til å sikre personvern hensynene. Dette omtales gjerne som proporsjonalitetsvurderingen.

Departementet legger til grunn at de foreslåtte lovkravene er egnet til å fremme personvernet. Konsesjon, krav til virksomheten og dens ledelse bidrar til at gjeldsopplysningsforetak kan ivareta personvernet på en sikker, ordnet og effektiv måte.

Det neste spørsmålet er om tiltakene er nødvendige. Dette må vurderes for konsesjonsordningen som sådan og for de enkelte øvrige krav. Kravene må ikke være mer tyngende enn nødvendig for å ivareta hensynet til personvernet.

Som redegjort for over, er formålet med både konsesjonsordningen og de øvrige krav i hovedsak å ivareta personvern hensyn. Departementet legger som nevnt til grunn at de foreslåtte lovkravene er egnet til å sikre ivaretagelse av personvernet på en god og sikker måte. Bak reglens nærmere utforming ligger det også et ønske om et visst beskyttelsesnivå. Når alternative tiltak vurderes, må det tas utgangspunkt i dette nivået. Hvis det ikke er mulig å erstatte en regel uten at beskyttelsesnivået blir klart lavere, kan målet ikke nås på en mindre inngripende måte (C-294/00).

Registrering og tilgjengeliggjøring av gjeldsopplysninger vil representere en endring i forhold til dagens situasjon, ved at de aktuelle opplysninger blir samlet og utlevert til bruk ved kredittvurderinger. Slike opplysninger kan ikke brukes i kredittopplysningsvirksomhet i dag. Gjeldsopplysninger finnes kun hos de enkelte finansforetak og i Skattedirektoratet etter årlig rapportering fra finansforetakene. Finansforetakene har, i tillegg til konsesjon fra Datatilsynet til behandling av personopplysninger, også egne virksomhetskonsesjoner.

Departementet finner at det må legges vekt på at opplysninger om gjeld, og herunder usikret forbruksgjeld, av en større andel av befolkningen trolig vil anses som sensitive eller i hvert fall beskyttelsesverdige. Både et tradisjonelt databaseregister og en portalbasert spørretjeneste vil dessuten håndtere gjeldsopplysninger om svært mange personer.

Viktige hensyn blir derfor å sikre en forvaltning av gjeldsopplysninger som er trygg, og som har tilstrekkelig tillit, både i befolkningen gene-

relt, men også blant de registrerte og aktørene som skal avgi og bruke opplysningene.

Etter departementets vurdering vil en konsesjonsordning som foreslått, med tilhørende krav til virksomheten og dens ledelse, på en best mulig måte sikre disse hensynene.

Både kravet om konsesjon, organisasjonsform, internkontroll og virksomhetsbegrensninger vil bidra til å sikre en forsvarlig og trygg forvaltning av gjeldsopplysningene, som hindrer misbruk, kopling eller spredning av opplysninger til uvedkommende. Departementet har lagt vekt på opplysningenes karakter og den mengden av opplysninger som det er tale om. Når det gjelder kravet om etablering av gjeldsinformasjonsforetak enten som aksjeselskap eller allmennaksjeselskap, viser departementet til at dette er velkjente og godt regulerte organisasjonsformer. Aksjelovene inneholder bestemmelser om organiseringen av aksjeselskaper og allmennaksjeselskaper, om forholdet mellom selskapene og de enkelte aksjonærer, og om forholdet til selskapets kreditorer. I tillegg stilles det i gjeldsinformasjonsloven blant annet også krav til egnethet for eierne. Disse må kunne sikre en god og forsvarlig forvaltning av foretaket. Dette vil også skape tillit til at gjeldsopplysningene blir behandlet forsvarlig. Dette vil også skape grunnlag for og tillit til at gjeldsopplysningene blir behandlet forsvarlig. Det samme vil kravene om internkontroll, som skal sikre tilfredsstillende rutiner og klare ansvarsforhold for drift og organisering av foretakene. Kravet om virksomhetsbegrensning kan delvis begrunnes i foretakets allmenne tillit. Det er bare adgang til å drive annen virksomhet som har direkte sammenheng med gjeldsinformasjonsvirksomheten, og som ikke er egnet til å svekke tilliten til foretakets integritet og uavhengighet.

Etter departementets vurdering vil for eksempel ikke en løsning med etterkontroll av gjeldsinformasjonsforetak i stedet for en konsesjonsordning, eller en løsning hvor det kun stilles krav om konsesjon fra Datatilsynet til å behandle personopplysninger, i like stor grad kunne sikre en trygg forvaltning av gjeldsopplysninger med tillit i befolkningen, som den foreslåtte løsningen. Tilsvarende gjelder en løsning hvor det lempes på kravene til organisering og egnethet for eier, styremedlemmer og ledelse. Den foreslåtte løsningen blir mindre personverninngripende enn disse andre løsningene, nettopp fordi det stilles krav som sikrer en forsvarlig ledelse av gjeldsinformasjonsforetakene og en god og trygg forvaltning av gjeldsopplysninger, med mindre risiko for blant annet misbruk. Departementet finner på denne

bakgrunn at de foreslåtte lovkravene er nødvendige.

I forlengelsen av dette påpekes at vilkårene for å få tillatelse, i henhold til rettspraksis fra EU-domstolen må være klare og utvetydig, objektive, offentliggjort på forhånd og åpne og tilgjengelige (blant annet C-169/07 Hartlauer).

Etter departementets vurdering er disse vilkårene oppfylt når det gjelder de kravene som stilles til konsesjonsordningen mv., i lovutkastet. Departementet viser herunder til at man av hensyn til klarhet og forutberegnelighet har foreslått presisert i § 3 tredje ledd hvilke forhold det særlig skal legges vekt på i egnethetsvurderingen av eierne.

4.3.8.3 Fri bevegelighet av tjenester

EØS-avtalen artikkel 36 fastsetter at det ikke skal være noen restriksjoner på adgangen til å yte tjenester i EØS. Reglene som følger av EØS-avtalen om fri bevegelighet av tjenester tilsvare langt på vei de som er beskrevet om etableringsretten over. Restriksjoner i den frie bevegelighet av tjenester er forbudt. Hva som utgjør en restriksjon vurderes i hovedsak etter samme vurderingstema som i etableringsretten (C-356/08).

Restriksjoner kan begrunnes i tvingende allmenne hensyn forutsatt at de ikke er diskriminerende, at de er egnet og nødvendig for å ivareta det aktuelle hensynet. Diskriminerende restriksjoner kan bare begrunnes med hensynet til offentlig orden, sikkerhet og folkehelsen (C-546/07).

Departementet viser her til de vurderinger og konklusjoner som fremkommer under punktet om etableringsretten over.

4.4 Om hvilke typer gjeld som skal tilgjengeliggjøres

4.4.1 Innledende bemerkninger

Et sentralt spørsmål er hvilke gjeldstyper en ordning med registrering og tilgjengeliggjøring av gjeldsopplysninger skal omfatte. Ideelt sett burde all gjeld være omfattet, slik at man fikk et så godt grunnlag for kredittvurderinger som mulig. Samtidig er det slik at en rekke gjeldstyper allerede er registrert i ulike registre, og således kan gjenfinnes der. Dette gjelder for eksempel boliggjeld og forbrukslån gitt med pant i motorvogn mv. Riktignok vil ikke den aktuelle restsaldoen fremkomme ved søk i disse registrene, men eksistensen av pantesikkerhet gir kredittyster et varsel om at det eksisterer et gjeldsforhold som eventuelt

bør undersøkes nærmere. Da kan kredittyster eller lånsøker selv fremskaffe ytterligere informasjon om gjelden.

4.4.2 Høringsutkastet

Departementet foreslo i høringsnotatet at kun usikret kreditt (typisk kredittkortgjeld og forbrukslån) skal omfattes av definisjonen av «gjeldsopplysning». Med *usikret* menes at gjelden «ikke sikret med registrert panterett i formuesgode som tilhører skyldneren», jf. definisjonen i lovutkastet til § 1-2 nr. 4. Også kausjonssikrede forbrukskreditter vil derfor omfattes av forslaget, herunder lån sikret ved såkalt realkausjon, altså sikkerhet i tredjepersons eiendom. Usikret kreditt gitt til næringsformål vil etter forslaget omfattes dersom virksomheten drives som enkeltpersonforetak. Salgspant i løsøreobjekter kan som hovedregel ikke registreres og regnes dermed heller ikke som sikkerhet i denne sammenheng med mindre det er tale om registrerbare motorvogner mv. Gjeld med uregistrert salgspant vil dermed også omfattes. Det ble antydnet i høringsnotatet at man senere kunne vurdere å utvide registeret med annen gjeld etter å ha høstet erfaringer med den ordningen som ble foreslått.

4.4.3 Høringsinstansenes syn

4.4.3.1 Høringsinstansenes generelle synspunkter

Det er i alt 17 høringsinstanser som har uttalt seg om hvilke typer gjeld registeret bør inneholde. Samtlige mener registeret bør inneholde flere typer gjeld enn hva departementet har foreslått i høringsnotatet. IT-selskapet *EVERY*, *Forbrukerombudet*, *Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)*, *Jussbuss*, *Namsfogden i Stavanger*, *Norges Bank*, *Norges Eiendomsforbud*, *Politidirektoratet* og *Statistisk sentralbyrå* mener registeret bør inneholde all gjeld. Andre høringsinstanser mener at registreringen bør inkludere flere gjeldsposter eller generelt være mer omfattende. Dette gjelder *Arbeids- og velferdsdirektoratet*, *Justis- og beredskapsdepartementet*, *Namsfogden i Oslo*, *Finans Norge*, *Finansieringsselskapenes forening*, *Forbrukerrådet*, *Nordax Bank*, *Vest politidistrikt* og *Virke Inkasso*. *Kredittopplysningsforetaket Bisnode* uttaler at lovforslaget synes å være dekkende til å oppfylle gjeldsregisterlovens formål ettersom kredittyster allerede har tilgang til informasjon om pantesikret gjeld, men fremhever at det senere kan vur-

deres om registeret skal utvides til å omfatte annen type gjeld.

Høringsinstansenes gjennomgående argumentasjon for at flere typer gjeld skal inkluderes, kan oppsummeres gjennom *Jussbuss'* uttalelse. Denne høringsinstansen mener for det første at gjeldsregisterets funksjon i kredittvurderinger svekkes når det kun er usikret kreditt som omfattes. Det er viktig at finansinstitusjonene tar kundens totale økonomiske situasjon i betraktning. For det andre mener *Jussbuss* at det vil være mer effektivt om all informasjon blir samlet på ett sted. Dette vil gjøre at kredittyttere slipper å oppsøke andre registre og kontakt kreditorer individuelt. Så vidt *Jussbuss* bekjent, kontakter kredittyttere i liten grad kreditorer individuelt for å vite restsaldo. *Jussbuss* mener for det tredje at gjeldsregisteret vil gi enkeltpersoner mulighet til å få en oversikt over sin totale gjeldsbyrde. Et felles gjeldsregister vil gjøre informasjonen lettere tilgjengelig for personer med gjeldsproblemer og være ressursbesparende for rettshjelpere. *Nordax Bank* er også av den oppfatning at informasjon om gjeldsforpliktelse med pant i fast eiendom, andel, obligasjon og kreditt med salgspant for registrerbare kjøretøy trolig ikke blir brukt i kredittvurderingene i de fleste tilfeller. *Finans Norge* og *Finansieringsselskapenes forening* uttaler at det er en forholdsvis betydelig oppgave for finansforetakene å innhente alle opplysninger som er nødvendige. De viser til at det kan være nødvendig å innhente informasjon fra kunde, egne registre, Grunnboken, restgjeldserklæringer fra andre banker og fra Løsøreregisteret forut for innvilgelsen av en lånesøknad, og uttrykker at dette er tidskrevende, kostnadsdrivende og lite praktisk. *Bisnode* påpeker også at det som kredittopplyser er tilnærmet umulig å få oversikt over hvor mye gjeld en kunde kan ha på søknadstidspunktet. Samtidig viser de til at kredittyster har tilgang til pantelikret gjeld, og at de derfor mener lovforslaget synes å være dekkende til å oppfylle formålet, men at det senere kan vurderes om registeret kan utvides til å omfatte flere typer gjeld. *Norges Bank* argumenterer også med at mer oppdatert og tilgjengelig informasjon om sikret kreditt vil få positive virkninger både for finansforetakenes kredittvurderinger og for løpende analyser av finansiell stabilitet.

Finans Norge og *Finansieringsselskapenes forening* ber om en avklaring på om «gjeldsopplysninger» også omfatter gjeld som skyldere har pådratt seg i forbindelse med mislighold av krav i fakturaer eller lignende.

4.4.3.2 Forslag om å inkludere kreditt sikret ved kausjon

Departementet foreslo i høringsnotatet at kausjonssikrede forbrukskreditter skal omfattes av gjeldsregisteret. Dette vil blant annet være lån som er sikret ved såkalt realkausjon, det vil si sikkerhet i tredjepersons eiendom. Fire høringsinstanser har uttalt seg om dette. *Forbrukerombudet* og *Politidirektoratet* støtter forslaget. *Forbrukerombudet* påpeker at låntaker i utgangspunktet også her er ansvarlig for gjelden, selv når denne er sikret ved kausjon fra tredjeperson. *Finans Norge* og *Finansieringsselskapenes forening* kommenterer at det kan by på utfordringer å registrere/utlevere slike opplysninger, og foreslår at de kan bli inntatt i registrene på sikt. Videre stiller de spørsmål ved om gjeldsforpliktelsen både skal registreres på skyldneren og på den som har stilt sikkerheten. Deres oppfatning er at den bør registreres på begge.

4.4.3.3 Forslag om å ta med gjeld hos Lånekassen og Arbeids- og velferdsetaten

Enkelte instanser er negative til at usikret gjeld hos Lånekassen ikke foreslås registrert i gjeldsregisteret. Dette gjelder *Forbrukerombudet*, *Namsfogden i Oslo*, *Namsfogden i Stavanger* og *Vest politidistrikt*. *Vest politidistrikt* mener at det er av stor betydning for å oppnå gjeldsregisterlovens intensjon at lån fra Lånekassen blir inkludert. *Namsfogden i Oslo* uttaler at registreringen av gjeldsforpliktelse ideelt sett skulle vært mer omfattende, men at det foreslåtte omfang antakelig er tilstrekkelig til å oppnå formålet. Samtidig påpeker de at studielån bør inkluderes fordi dette er lån av en betydelig størrelse som ikke vises i noe register. *Namsfogden* viser også til at det er større tap på studielån enn på boliglån. *Arbeids- og velferdsdirektoratet* mener at gjeldsregistrene bør omfatte flere gjeldstyper, herunder skattegjeld, bidragsgjeld og saldo på tilbakebetalingskrav fra NAV. Dette begrunnes med at det vil være av verdi for kredittgiver å kjenne til kravene. I tillegg vises det til at bidrags- og skattekrav er prioriterte krav etter dekningsloven § 2-8, som betyr at disse kravene må dekkes før andre krav dersom skyldneren ikke har midler til å dekke all gjelden. Kreditor løper derfor en ekstra stor risiko ved å yte kreditt til personer med bidrags- og skattegjeld.

4.4.3.4 Forslag om etterfølgende utvidelse med flere gjeldstyper

Flere høringsinstanser trekker frem at det bør være et mål at registeret etter hvert utvides til å omfatte andre kreditter, og noen av høringsinstansene kommer med konkrete forslag til den videre oppfølgingen. *Forbrukerrådet* foreslår at det i forskrift bestemmes at gjeldsregisterloven skal evalueres etter ett års virketid blant annet for å vurdere om flere typer gjeld skal inkluderes i registeret. *Finans Norge* og *Finansieringsselskapenes forening* mener lovteksten ikke må utformes slik at den hindrer en konsesjonshavers eventuelle ønske om å utvide registeret senere. *Virke Inkasso* viser til at det foregår et arbeid i Brønnøysundregistrene om nye digitale tjenester mellom privat og offentlig sektor for å forenkle utveksling av informasjon og tilpasse tjenesten til brukernes behov. I den forbindelse anbefaler de at det utarbeides en plan om samhandling av registrering av panteregistrerte formuesobjekt mellom Brønnøysundregistrene og gjeldsregistrene.

4.4.3.5 Forslag om å inkludere informasjon om antall spørringer

Enkelte høringsinstanser, bl.a. *Finans Norge* og *Finansieringsselskapenes forening* har foreslått at det åpnes for å gi opplysninger om tidligere spørringer om gjeldsopplysninger. Disse organisasjonene anser det som viktig at ikke lovteksten utformes slik at den er til hinder for dette. Det vises til at dette er en svært god indikasjon på en persons kredittbehov og/eller kredittverdighet, og at en mulighet til å innhente slike opplysninger også kan motvirke terrorfinansiering. *Schibsted Personal Finance AS* advarer derimot mot å utlevere informasjon om kredittopplysningsspørringer. Det vises til at dette kan skade forbrukeres vilkår når forbrukeren undersøker kredittvilkårene hos flere aktører.

4.4.4 Departementets vurdering

Etter forslaget i høringsnotatet er det «gjeldsopplysninger» som skal registreres og utleveres. Gjeldsopplysning er nærmere definert som «opplysning om en enkeltpersons gjeld eller ubenyttet kredittramme, som ikke er sikret ved registrert panterett i formuesgode som tilhører vedkommende», jf. lovutkastet § 2 bokstav d. Bakgrunnen for en begrensning til slik usikret kreditt er todelt. For det første er det innenfor dette området det samlede misligholdet av gjeldsforpliktelser er

størst, og det er skyldnere med denne typen gjeld (typisk kredittkortgjeld og forbrukslån) som lettest får alvorlige gjeldsproblemer. Dette har sammenheng med at slik usikret kreditt ikke er synlig i andre registre. Den kan for eksempel ikke fanges opp ved søk i grunnboken eller Løsøreregistret. For det andre vil det være hensiktsmessig å høste erfaringer med ordningen før den eventuelt utvides til andre typer gjeld. Mange høringsinstanser har imidlertid pekt på at flere typer gjeld burde ha vært omfattet. Departementet vil her presisere at en gjeldsinformasjonsordning ikke behøver å være fullstendig med hensyn til gjeldstyper mv. for å være effektivt. Kredittopplysningsselskapet Bisnode peker eksempelvis på at sikret gjeld allerede er tilgjengelig og anser forslaget som dekkende på dette punkt. Ved at ordningen heller ikke pretenderer å være fullstendig, vil kredittytterne ikke ha noen grunn til å innvilge kreditt i tillit til at det ikke finnes mer gjeld enn det som er registrert. Derfor mener departementet at det nå, i alle fall i første omgang, er hensiktsmessig å prøve ut effekten av en gjeldsinformasjonsordning for forbrukskreditter, før det foretas eventuelle utvidelser. På bakgrunn av at det kan være særlig aktuelt å senere innta boligkjøp og annen pantesikret gjeld, foreslås det en forskriftshjemmel om dette, jf. utkast til § 2 bokstav d annet punktum. Dermed vil det ikke være behov for lovendring dersom dette skulle bli aktuelt.

I noen tilfeller er det opptatt forbrukskreditt med sikkerhet fra en eller flere kausjonister. Dette kan være en ren personkausjon, eller en kausjon hvor kausjonisten har stilt bolig eller et annet pantobjekt som sikkerhet for gjelden. Kausjon medfører ikke at gjelden registreres i noe register som gjør at den kan gjenfinnes i forbindelse med kredittvurdering. Riktignok vil realkausjonen bli registrert i grunnbok eller hos kausjonisten, men det er jo ikke denne det hentes inn gjeldsopplysninger om. Departementet går derfor inn for at all kausjonssikret gjeld skal omfattes av definisjonen av «gjeldsopplysning». Dette vil altså både gjelde personkausjon og realkausjon.

Departementet ser at det kunne være av interesse også å medta *kausjonsansvar* i gjeldsopplysningsordningen, men legger foreløpig ikke opp til det. Kausjonsansvar vil kunne ha ulik karakter ut fra hovedskyldnerens stilling, om det er stilt tilleggsikkerhet, om ansvaret er forfalt mv. Behovet for å medta slike forpliktelser kan vurderes ved en eventuell senere utvidelse av ordningen. Det samme gjelder studielån og de øvrige gjeldstypene som er nevnt av høringsinstansene. Departementet vil etter dette videreføre definisjonen av

«gjeldsopplysning», med tillegg av en forskriftshjemmel for å innta pantelikret gjeld som nevnt, jf. utkast til § 2 bokstav d.

Enkelte høringsinstanser har foreslått at det også skal kunne innhentes informasjon om antall tidligere oppslag/spøringer om gjeldsopplysninger, og pekt på at dette vil være et viktig parameter ved kredittvurderingen. Departementet er enig i at det i kan ha betydning for kredittvurderingen dersom det er søkt om kreditt flere steder i den hensikt å oppta flere slike kreditter. Departementet vil imidlertid vise til at det kan være andre grunner til at det er gjort flere spøringer, for eksempel for å sammenlikne ulike tilbud om lån eller kreditt for å kunne velge det gunstigste. Departementet er således enig med Justisdepartementets tidligere uttalelse 28.8.1991 (omtalt i PVN 2012/7, jf. nedenfor), hvor det pekes på at det er lite betryggende å bruke en slik statistisk tendens som kriterium i en konkret vurdering av enkelttilfeller. Det gjøres i dag kredittvurderinger i en rekke tilfeller, for eksempel ved henvendelse til banker og andre finansforetak, forsikringsselskaper, ved boligutleie, fakturakjøp, bestilling av telefonabonnement osv. Det vil kunne være en urimelig ulempe for den enkelte dersom slike forhold skulle ha en negativ innvirkning på muligheten til å få innvilget kreditt eller ulike tjenester. Departementet vil på denne bakgrunn ikke gå inn for at gjeldsinformasjonsforetak skal kunne opplyse om antall spøringer. Departementet vil her også vise til to avgjørelser i Personvernemnda med samme konklusjon (Uttalelse PVN 2012/7 og PVN 2015/7). Personvernemnda er ankeorgan for Datatilsynets vedtak.

Departementet ser det imidlertid som viktig å hindre at store mengder kreditt opptas og utbetales fra flere leverandører innenfor et kort tidsrom. Dette kan for eksempel skje dersom det tar noe tid mellom innvilgelse og utbetaling av kreditten. Erfaringer fra forvaltningen av gjeldsordningsloven viser at dette er et problem av ikke ubetydelig omfang. Det foreslås derfor å lovfeste at gjeldsopplysninger også skal kunne utleveres i forbindelse med kontroll ved utbetaling av innvilget kreditt. Dersom det da avdekkes at det er opptatt annen kreditt i tiden mellom innvilgelse og utbetalingstidspunkt, bør utbetalingen kunne holdes igjen til saken er undersøkt nærmere. Dersom erfaringen viser at dette ikke er tilstrekkelig til å avverge uheldig låneadferd som nevnt ovenfor, vil departementet eventuelt på et senere tidspunkt kunne vurdere andre tiltak på dette området. Det foreslås en bestemmelse i § 12 tredje ledd i overensstemmelse med dette.

4.5 Finansforetakenes plikt til å gjøre gjeldsopplysninger tilgjengelige

4.5.1 Generelt om pliktmessig rapportering og annen tilgjengeliggjøring

4.5.1.1 Høringsutkastet

Et viktig spørsmål er om foretakene som har ytet usikret kreditt skal være pliktig til å avgi informasjon om dette, eller om dette kan baseres på frivillighet, slik som ordningen for eksempel er i Sverige. Dette ble i høringsutkastet drøftet som «rapporteringsplikt» for finansforetakene. Departementets konklusjon var at en slik plikt burde innføres for å sikre at registeret ville bli mest mulig fullstendig og pålitelig. Det ble på dette grunnlag foreslått en egen bestemmelse om dette, jf. utkastet til § 3-1.

4.5.1.2 Høringsinstansenes syn

De fleste høringsinstansene har uttalt seg om forslaget om rapporteringsplikt for finansforetakene til gjeldsregisterforetak, og samtlige av disse støtter at det innføres en slik plikt. Kredittopplysningsforetakene *Experian* og *Bisnode* mener rapporteringsplikt er nødvendig. *Bisnode* ser dette som «helt vesentlig», og peker på at rapporteringsplikt er med på å gi registeret legitimitet og troverdighet. *Experian* ber om at frekvens og frist for rapportering angis. Etter deres vurdering er daglig rapportering å foretrekke. *Kredittkortselskapet Entercard* mener forslaget om rapporteringsplikt er godt. IT-selskapet *EVERY* støtter også rapporteringsplikt og fremholder blant annet at dette vil bidra til like rammevilkår for gjeldsregisterforetakene. Forslaget på dette punkt støttes også av *Finans Norge*, *Finansieringsselskapenes forening* og *Virke Inkasso*. Også offentlige etater som har uttalt seg om rapporteringsplikten er positive. Dette gjelder blant annet *Norges Bank*, *Forbrukerombudet*, *Forbrukerrådet* og *Namsfogden i Oslo*. *Forbrukerombudet* støtter rapporteringsplikt og mener dette er nødvendig for å oppfylle forutsetningen om at registeret er fullstendig for den kreditt det er ment å skulle omfatte. *EVERY* foreslår at gjeldsregisterforetakene gis sanksjonsmulighet overfor finansforetak som ikke overholder rapporteringsplikten.

4.5.1.3 Departementets vurdering

Det er bred støtte blant høringsinstansene for å innføre en plikt til å rapportere gjeldsopplysninger til gjeldsinformasjonsforetak, og departementet

vil videreføre dette forslaget. Som en følge av forslaget fra Finans Norge og Finansieringsselskaperens Forening om å gjøre lovforslaget teknologinøytralt, slik at konsesjonshaver blant annet kan velge å tilby gjeldsinformasjon gjennom en spørreportal som et alternativt til et tradisjonelt dataregister, foreslår departementet noen tilpasninger i utkastet til § 10. Det foreslås at finansforetak skal rapportere «eller på annen måte gjøre gjeldsopplysninger tilgjengelige» for gjeldsinformasjonsforetak. Departementet antar at en slik plikt vil bidra til å gi gjeldsinformasjonsordningen legitimitet og troverdighet. Plikten vil gjelde for finansforetak som nevnt i finansforetaksloven § 1-3. Dette gjelder også utenlandske finansforetak som driver virksomhet gjennom filial i Norge, eller ved grensekryssende virksomhet, jf. finansforetaksloven § 1-2 annet ledd.

En stor andel av finansforetakene som tilbyr kreditt i Norge, har ikke konsesjon fra Finanstilsynet, men er filialer av utenlandske finansforetak med konsesjon fra sin hjemstat. Filialer av utenlandske foretak er heller ikke underlagt tilsyn i Norge, men fra hjemstaten. Det kan da reises spørsmål ved om forpliktelser etter EØS-avtalen hindrer Norge i å pålegge filialer av utenlandske foretak særlige nasjonale plikter. Dette ble drøftet i Prop. 195 L (2012–2013) Endringer i tinglysingsloven mv. (registrering av gjeld), kapittel 6.3.3. Departementet vil for dette spørsmålet vise til denne drøftelsen:

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 allmenninteresse,

reglene må ikke være diskriminerende,

reglene må ha virkninger som objektivt sett ivaretar de allmenne hensyn,

reglene må stå i rimelig forhold til det tilsiktede 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 allmenninteresse 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 muligheten til å tilby kreditt og hindrer derfor ikke fri tjenesteyting. Departementet mener derfor at tiltaket er rimelig i forhold til det tilsiktede formål. (...).

4.5.2 Gjeldsopplysningenes detaljeringsgrad, oppdatering mv.

4.5.2.1 Innledende bemerkninger

Personvern hensyn tilsier at registrering/innhenting og videreformidling av gjeldsopplysninger ikke kan være mer omfattende enn hva som er nødvendig for å nå formålet med tiltaket.

I mange tilfeller gjelder kredittforespørsler små beløp, for eksempel kjøpekreditter, altså kreditt formidlet av selger i forbindelse med et konkret kjøp. Det kan derfor spørres om det bør være en nedre beløpsgrense for registrering av gjeldsopplysninger. En nedre beløpsgrense vil bidra til at færre opplysninger blir registrert. Samtidig kan også akkumulering av mange småkreditter føre til stor samlet gjeld. Beløpsgrensen bør derfor ikke settes for høyt.

Det må også avklares hvor detaljerte og oppdaterte opplysninger om det enkelte kredittforhold det er nødvendig å gjøre tilgjengelig. Opplysningene bør være så vidt omfattende og presise at de er egnet til å danne grunnlag for en bedre kredittvurdering, men dette bør veies mot mengden av opplysninger som skal rapporteres. Behovet for detaljerte opplysninger kan også variere ut fra hvilken type kreditt som skal registreres. For forbrukslån, som normalt nedbetales suksessivt, er det grunn til å tro at det er opplysninger om saldo (utnyttet kreditt), og ikke det opprinnelige lånebeløpet som vil være relevant for kredittvurderingen. Når det gjelder rammekreditter, for eksempel i form av en kontokreditt eller kredittkort med forhåndsinnvilget kredittgrense, kan både opplysninger om den innvilgede kredittrammen, og opplysninger om den til enhver tid benyttede kreditten være opplysninger som er relevant for kredittvurderingen. Siden flere kredittprodukter har ubegrenset kredittramme vil det naturlig nok ikke kunne legges avgjørende vekt på dette i en kredittvurdering, men i hvilken grad en slik ikke-utnyttet ramme skal påvirke kredittvurderingen vil det være opp til den enkelte kreditttyter å avgjøre.

4.5.2.2 Høringsutkastet

Departementet foreslo i høringsnotatet at kreditttyterne burde få tilgang til både løpende saldo og størrelsen på den innvilgede kredittramme. Departementet drøftet også om det var hensiktsmessig å operere med minstebeløp som skulle rapporteres. Det ble konkludert med at dette i begge tilfeller var spørsmål som ville bli vurdert i forskriftsarbeidet, jf. utkastet til forskriftshjemmel i § 3-1 annet ledd.

4.5.2.3 Høringsinstansenes syn

De fleste høringsinstansene har uttalt seg om rapporteringens omfang og detaljeringsgrad, og det er ulike synspunkter om hvor detaljerte opplysningene bør være. *Forbrukerombudet* støtter forslaget om at det ved rammekreditter er relevant med opplysninger om både kredittramme og saldo, mens det for nedbetalingskreditter er tilstrekkelig med gjeldende saldo. *Politidirektoratet* mener også at innvilget kredittramme og saldo bør rapporteres samt at det må tas stilling til om saldo skal rapporteres før eller etter første hovedforfall. De viser til at flere bruker kredittkort i jobbsammenheng, for eksempel på tjenestereise hvor faktura betales av arbeidsgiver, og påpeker at

registrering av saldo før første hovedforfall i slike tilfeller kan gi et unyansert bilde av personers gjeld. Flertallet av høringsinstansene fra nærings-siden, namsmyndighetene og interesseorganisasjonene *Spillavhengighet-Norge* og *Gjeldsoffer-Alliansen* tar til orde for at gjeldsopplysningene må være mer detaljert enn hva departementet har foreslått i høringsnotatet.

Til sammen har ni høringsinstanser uttalt seg om det bør fastsettes en nedre beløpsgrense for registrering av gjeldsopplysninger, og flertallet er kritiske til dette.

Det er 15 høringsinstanser som har uttalt seg om oppdateringsfrekvensen på opplysningene i registeret. Det er bred enighet om at oppdateringsfrekvensen bør være så høy som mulig, helst i sanntid. *Norges Bank* påpeker at en høy oppdateringsfrekvens er sentralt for nytten av registeret. Dette synspunktet deles av *Bisnode*, som uttaler at det er helt vesentlig for å oppfylle lovens formål at informasjonen som registreres og brukes i kredittvurderingene er oppdatert og kvalitetssikret. *Politidirektoratet* uttaler at det er nødvendig med et sanntidsregister hvis man skal rapportere på saldo. Etter *Finans Norge* og *Finansieringsselskapenes Forening* vurdering bør det overlates til markedsaktørene å selv finne frem til den mest hensiktsmessige oppdateringsfrekvensen ettersom det må foretas kost-nytte-vurderinger sammen med tekniske betraktninger. På bakgrunn av dette advarer de mot å stille krav til oppdateringsfrekvens i lov eller forskrift.

4.5.2.4 Departementets vurdering

Departementet fastholder forslaget fra høringsutkastet om at også ubenyttet kredittramme skal omfattes av definisjonen av «gjeldsopplysninger» i forslaget til § 2 bokstav d. Som redegjort for i høringsnotatet, mener departementet at det er mest hensiktsmessig å forskriftsregulere detaljeringsgrad og oppdateringshyppighet for de gjeldsopplysninger som skal avgis til gjeldsinformasjonsforetak. For en portalbasert spørrestjeneste vil det ved forespørsel gjøres oppslag direkte mot finansforetakenes egne og til enhver tid ajourholdte databaser. Opplysningene vil da foreligge og kunne formidles i «sanntid». For andre løsnings, herunder hvor det eventuelt blir opprettet gjeldsinformasjonsforetak med tradisjonelle dataregistre, må det vurderes nærmere hvilken oppdateringshyppighet som er ønskelig og mulig. Det kan også være nødvendig å regulere i forskrift *når* finansforetakenes plikt til å rapportere eller gjøre gjeldsopplysninger tilgjengelig inntre. Den fore-

slåtte forskriftshjemmel i utkast til § 10 annet ledd videreføres etter dette, med noen mindre endringer for å sikre en teknologinøytral lovtekst.

4.6 Gjeldsinformasjonsforetakenes registreringsplikt

4.6.1 Høringsutkastet

Departementet foreslo i høringsnotatet at gjeldsregisterforetak skal ha en lovfestet plikt til å registrere opplysningene som innhentes fra finansforetakene, jf. utkast til § 3-2 første ledd. I bestemmelsens annet ledd ble det åpnet for at departementet kunne gi forskrift om innholdet i registreringsplikten.

4.6.2 Høringsinstansenes syn

Forslaget fra *Finans Norge* og *Finansieringsselskapenes Forening* om et teknologinøytralt lovforslag, som blant annet også åpner for portalbaserte spørretjenester hvor det ved forespørsel kan gjøres direkte oppslag mot finansforetakenes egne databaser, medfører at det vil være unødvendig for gjeldsinformasjonsforetaket å lage et register som inneholder personopplysninger eller doubler personopplysninger som allerede ligger i finansforetakenes systemer.

4.6.3 Departementets vurdering

Departementet foreslår å videreføre forslaget om registreringsplikt fra høringsutkastet med noen mindre endringer for å gjøre lovforslaget teknologinøytralt, og ta høyde for at det i tillegg til tradisjonelle dataregistre kan opprettes andre løsningsalternativer, herunder også portalbaserte spørretjenester hvor gjeldsopplysningene ikke lagres i en database, jf. forslag til § 11 annet ledd. Departementet foreslår dessuten i § 11 første ledd en plikt for gjeldsinformasjonsforetak til å legge til rette for at rapportering og annen tilgjengeliggjøring av gjeldsopplysninger fra finansforetak kan skje på en hensiktsmessig måte.

4.7 Sletting av gjeldsopplysninger

4.7.1 Høringsutkastet

I høringsutkastet ble det foreslått en egen bestemmelse for sletting av gjeldsopplysninger, jf. utkast til § 3-5 første ledd, hvor det ble foreslått krav om sletting ved innfrielse av saldo og eventuell avvikling av kredittramme. Det ble også foreslått en

egen forskriftshjemmel for fastsettelse av mer detaljerte regler, jf. utkast til annet ledd i bestemmelsen.

4.7.2 Høringsinstansenes syn

Tre høringsinstanser har uttalt seg om forslaget om å ha regler om sletting av registrerte gjeldsopplysninger i forskrift. *Forbrukerrådet* og *Forbrukerombudet* støtter forslaget, og *Forbrukerombudet* presiserer at de ikke mener historiske gjeldsopplysninger vil være nødvendige for å kunne foreta en forsvarlig kredittvurdering. Etter deres vurdering bør sletting av opplysninger skje etter samme regler og med lik frist som ved innrapportering av nye gjeldsposter. IT-selskapet *EVERY* foreslår at finansforetakene, ikke gjeldsregistrene, skal behandle retting og sletting av gjeldsopplysninger. De mener det vil være en uforholdsmessig stor og ressurskrevende oppgave å pålegge gjeldsregisterforetakene oppgaver knyttet til informasjonsforvaltning ut over å formidle informasjonen uforandret fra finansforetakene. Videre viser de til at det kan bidra til inkonsistens mellom flere registre hvis hvert enkelt gjeldsregister skal endre innholdet i registeret. *Finanstilsynet* uttaler at det burde være mulig for den registrerte å klage på gjeldsregisteret for eksempel ved feilregistrering og manglende sletting. *Finans Norge* har i brev datert 12. januar 2017 påpekt at all informasjon som innhentes gjennom en portalbasert spørretjeneste, kan slettes straks søket er gjennomført og spørrende foretak har mottatt opplysningene.

4.7.3 Departementets vurdering

Personopplysninger skal slettes når det ikke lenger er bruk for dem. Det vises her til personopplysningslovens forbud mot å lagre unødvendige opplysninger, jf. § 28, hvorefter den behandlingsansvarlige ikke skal «lagre personopplysninger lenger enn det som er nødvendig for å gjennomføre formålet med behandlingen». Ved bruk av en portalbasert spørretjeneste som skissert av *Finans Norge*, oppstår ikke problemstillingen, idet gjeldsopplysninger da ikke vil bli lagret. Når det gjelder mer tradisjonelle dataregistre, vil det være slik at det er bruk for opplysninger om gjeldsforhold så lenge det består et gjeldsforhold eller en trekkmulighet. Det legges derfor til grunn at opplysningene om et kredittengasjement blir slettet i databasen når kreditten er innfridd dersom det er tale om et nedbetalingslån. Ved rammekreditter som når som helst kan gjøres

effektive ved belastning, for eksempel kredittkort, vil registreringen måtte bestå frem til engasjementet er avsluttet. Det vil være registrert dersom kredittrammen ikke er benyttet og/eller kreditten er nedbetalt. Det er reist spørsmål ved om opplysningene bør lagres av hensyn til etterfølgende dokumentasjonskrav i forbindelse med spørsmål om frarådingsplikt etter finansavtaleloven mv. Dette kan imidlertid løses ved at den enkelte finansinstitusjon lagrer opplysninger om grunnlaget for kredittvurderingen, herunder dokumentasjon av hvilken informasjon som var tilgjengelig og som ble hentet ut da kredittvurderingen ble gjort.

Departementet går inn for at registrerte opplysninger skal slettes fra eventuelle databaser hos gjeldsinformasjonsforetak ved innfrielse, slik som det ble foreslått i høringsutkastet. Historiske gjeldsopplysninger kan riktignok være nyttige i kredittvurderingen, men departementet har kommet til at disse ikke er nødvendige for å gjøre en forsvarlig kredittvurdering. Et oppdatert bilde av lånesøkerens kredittforpliktelser vil gi god informasjon om gjeldssituasjonen. Departementet legger vekt på at personvern hensyn tilsier at det ikke lagres mer informasjon enn det som er nødvendig. Full sletting av opplysningene vil eventuelt innebære at man ikke vil kunne gå tilbake og finne ut hva som var registrert på en person på et gitt tidspunkt.

Departementet anser det som svært viktig for tilliten til en gjeldsinformasjonsordning at opplysninger det ikke lenger er bruk for til formålet blir slettet, og viderefører forslaget om egen hjemmel for dette, jf. utkast til § 15. En slik bestemmelse bør etter departementets syn fremgå direkte av loven, selv om reglene også kan utledes av personvernregelverket. Av hensyn til behovet for detaljerte bestemmelser, videreføres også forslaget om hjemmel for å gi nærmere regler i forskrift på dette punkt. Dette gjelder også for gjeldsopplysninger som er overført fra gjeldsinformasjonsforetak til bruk ved utarbeidelse av kredittscoremodeller, jf. utkastet til § 12 annet ledd.

4.8 Utlevering av gjeldsopplysninger

4.8.1 Høringsutkastet

Departementet foreslo i utkastet til § 3-3 at gjeldsopplysninger bare skal kunne utleveres fra gjeldsregisterforetak til finansforetak og Husbanken, når disse skal foreta kredittvurdering i forbindelse med en konkret kredittsøknad eller søknad om endring av vilkår på en løpende kreditt, til kom-

munene i forbindelse med behandling av søknader om startlån, samt til kredittopplysningsforetak, samt til forskningsformål. Det ble også foreslått at Norges Bank og Finanstilsynet skal ha tilgang til aidentifiserte opplysninger fra gjeldsregistre for analyse- og overvåkningsformål. Annen offentlig myndighet kan bare få utlevert gjeldsopplysninger når det er særskilt hjemmel for det. Gjeldsopplysninger skal bare utleveres skriftlig, enten elektronisk eller papirbasert. Departementet foreslo at de som mottar gjeldsopplysninger fra et gjeldsregisterforetak, ikke kan gi disse opplysningene videre til andre. For finansforetak og kredittopplysningsforetak gjelder dette også overfor andre i samme konsern. Departementet foreslo i § 3-3 siste ledd, at departementet i forskrift kan fastsette nærmere regler om utlevering av opplysninger fra gjeldsregistre.

4.8.2 Høringsinstansenes syn

4.8.2.1 Høringsinstansenes generelle synspunkter

I alt har 18 høringsinstanser uttalt seg om departementets forslag om utlevering fra gjeldsinformasjonsforetak. Det er bred støtte til forslaget om at gjeldsopplysninger skal utleveres til kredittyttere i forbindelse med en konkret lånesøknad eller endring av vilkår på en løpende kreditt. Ut over dette er *Forbrukerombudet* og interesseorganisasjonene *Gjeldsoffer-Alliansen* og *Spillavhengighet-Norge* opptatt av at tilgangen til registeret begrenses så mye som mulig, og de forslår en snevrere adgang enn hva departementet har lagt opp til i høringsnotatet. Flere offentlige høringsinstanser foreslår derimot å utvide kretsen av offentlige organer som kan få tilgang til registeret. Fra nærings siden blir det både foreslått å utvide adgangen til gjeldsregisteret til flere private aktører og å åpne for at gjeldsopplysninger kan utleveres videre.

4.8.2.2 Kredittopplysningsforetakenes tilgang

Det er ulike oppfatninger blant høringsinstansene om kredittopplysningsforetak bør få utlevert gjeldsopplysninger. *Forbrukerombudet*, *Finans Norge*, *Finansieringsselskapenes forening*, *Gjeldsoffer-Alliansen* og *Vest politidistrikt* er negative til forslaget. *Forbrukerombudet* mener hensynet til forbrukernes personvern tilsier at tilgangen til å hente ut opplysninger fra registrene bør begrenses i så stor grad som mulig. Med henvisning til personvern hensyn er også *Finans Norge* og

Finansieringsselskapenes forening negative til lovforslaget. Etter *Forbrukerombudets* vurdering er det tilstrekkelig at den enkelte kredittytter får direkte tilgang til gjeldsopplysninger ved en konkret kredittsøknad. De kan ikke se at det er et berettiget behov for at også kredittopplysningsforetakene skal få tilgang til opplysninger fra gjeldsregistrene. Ved å innta opplysninger om forbrukeres forbrukskreditt i scoremodellen, mener Forbrukerombudet at det indirekte åpnes for at opplysningene fra gjeldsregistrene kan få påvirke utfallet av en kredittsjekk fra en annen næringsdrivende enn en kredittytter. De viser blant annet til at opplysninger fra et gjeldsregister kan påvirke forbrukerens kredittscore negativt slik at vedkommende blir nektet å leie bolig eller ikke får opprettet mobilabonnement. De mener dette vil kunne gjøre mer skade enn nytte for forbrukerne. *Gjeldsoffer-Alliansen* gir i hovedsak uttrykk for samme synspunkt.

Finans Norge og *Finansieringsselskapenes forening* mener lovforslagets formulering gir kredittopplysningsforetakene en større adgang til å benytte gjeldsopplysninger enn de rapporteringspliktige. De kan vanskelig forstå at kredittopplysningsforetakene skal kunne benytte gjeldsopplysninger til analyse, utvikling av nye produkter etc., og mener dette er uheldig ut fra et personvernperspektiv. I forlengelsen av dette har Finans Norge og Finansieringsselskapenes forening to forslag til endringer. For det første anbefaler de at utlevering til kredittopplysningsforetak kun skal skje i forbindelse med kredittvurdering knyttet til en konkret kredittsøknad eller ved endring av ramme. For det andre foreslår de at konsesjonshaver gis hjemmel til å utlevere opplysninger og statistikk som er nødvendige for at rapporteringspliktige finansforetak skal kunne utarbeide interne kredittscoringmodeller og tilpasse interne policyregler for innvilgelse av kreditt. De presiserer at gjeldsopplysningene bør være aidentifiserte, det vil si uten fødselsnummer.

Bisnode er derimot positiv til departements forslag om at kredittopplysningsforetak gis tilgang. De fremhever at dette er relevant og nødvendig informasjon ved kredittopplysning. De ber om at det klargjøres nærmere i lov eller forskrift om det kun er finansforetak som kan bruke scoreprodukter der informasjon fra gjeldsregisteret inngår, eller om også andre aktører som gjennomfører kredittsjekk i forkant av kjøp, kan bruke de samme scoringsproduktene. *EVERY* forstår høringsnotatet slik at gjeldsopplysninger kun skal utleveres ved søknad om kreditt eller endring av vilkår for en løpende kreditt, og de påpeker at

dette ikke er noen teknisk gunstig løsning for kredittopplysningsforetak som innarbeider opplysningene i kredittscore. Etter *EVERYs* vurdering må deres behov teknisk sett imøtekommes med en løpende hendelsesbasert ajourhold/utlevering fra gjeldsregistrene.

4.8.2.3 Offentlige institusjoners tilgang

Flere av de offentlige høringsinstansene foreslår at det gjøres endringer i lovforslaget § 3-3. Lovforslaget § 3-3 første ledd bokstav a bestemmer at gjeldsopplysninger kan utleveres til finansforetak og Husbanken, når disse skal foreta kredittvurdering i forbindelse med en konkret kredittsøknad eller søknad om endring av vilkår på en løpende kreditt. For kommuner kan gjeldsopplysninger utleveres i forbindelse med behandling av søknad om startlån, jf. første ledd bokstav b. Videre kan gjeldsopplysninger utleveres til forskningsformål, jf. første ledd bokstav d. Av lovforslaget § 3-3 annet ledd fremgår også at Norges Bank og Finanstilsynet skal ha tilgang til aidentifiserte opplysninger fra gjeldsregisteret for analyse- og overvåkningsformål, mens annen offentlig myndighet bare kan få utlevert gjeldsopplysninger når det foreligger særskilt hjemmel for det.

For det første foreslår *Statens pensjonskasse* at de blir nevnt i lovforslaget § 3-3 første ledd bokstav a sammen med finansforetak og Husbanken. Statens pensjonskasse yter boliglån til førstegangskjøpere og andre medlemmer av pensjonskassen. De forstår høringsnotatet slik at Statens pensjonskasse i høringsnotatet har vært påtenkt å bli omfattet av loven, og ber derfor om at de omfattes av lovteksten.

For det andre ber *Statistisk sentralbyrå* og *Kommunal- og moderniseringsdepartementet* om at lovforslaget § 3-3 endres slik at Statistisk sentralbyrå blir en av organisasjonene som skal ha tilgang til registeret etter lovforslaget § 3-3. *Statistisk sentralbyrå* mener de bør få tilgang til de innsamlede dataene i identifiserbar form, mens *Kommunal- og moderniseringsdepartementet* uttaler at det ikke bør utleveres personidentifiserbare opplysninger.

For det tredje er *Norges Bank* uenig i at Norges Bank og Finanstilsynet kun skal ha tilgang til gjeldsopplysninger i aidentifisert form, og ber om at lovforslaget § 3-3 endres slik at begge instansene kan få tilgang til gjeldsopplysningene i en form som gjør at de kan sammenstilles med annen registerinformasjon. Det påpekes at nytten av den nye registerinformasjonen vil bli vesentlig større om opplysningene i registeret kan sam-

menstiltes med annen informasjon om enkeltpersoners gjeld og økonomiske stilling. Norges Bank understreker også at analysene ikke fokuserer på enkeltpersoner, og at datasett som blir opprettet for analyseformål må aidentifiseres så snart de er etablert. I sin høringsuttalelse uttaler *Finanstilsynet* at de legger til grunn at aidentifiserte opplysninger inneholder informasjon om hvilken bank som har ytet lånet. De forklarer at Finanstilsynet har interesse av opplysninger om omfanget av ulike typer usikrede lån i enkeltbanker. Finanstilsynet anbefaler også at tilsynsmyndigheten gis full tilgang til gjeldsregistre.

For det fjerde foreslår *Husbanken* at de gis tilgang til gjeldsregistre for analyse- og overvåkningsformål på linje med Norges Bank og Finanstilsynet. *Husbanken* viser til sitt samfunnsoppdrag med å hjelpe vanskeligstilte husstander inn på boligmarkedet, og at det er relevant for dem å få kunnskap om hvordan den totale gjelden for gruppen som får startlån utvikler seg. Blant annet vil de trenge informasjon fra gjeldsregistre for å ha mulighet til å vurdere brukereffekt og samfunns-effekter av startlansordningen. Videre foreslår *Husbanken* at lovforslaget § 3-3 endres slik at kommunene i likhet med *Husbanken* kan motta gjeldsopplysninger når låntakere søker om endring av vilkårene. De ser ingen grunn til at kommunene skal få mindre tilgang til opplysninger enn det *Husbanken* kan få, og antar at denne forskjellen ikke er tilsiktet. *Husbanken* foreslår også at de og kommunene kan få utlevert gjeldsopplysninger når de vurderer å tilpasse vilkårene på et løpende lån ut fra låntakerens livssituasjon. De viser til situasjoner hvor *Husbanken* eller kommunene som ledd i sin oppfølging av låntakeren blir kjent med forhold som kunne tilsi en endring av vilkårene, og påpeker at de vil kunne bidra med tiltak som å få forlenget løpetiden på lånet dersom de får tilgang til opplysninger slik at de kan få en bedre oversikt over låntakerens gjeldssituasjon.

For det femte blir det foreslått av *Namsfogden i Oslo* at politiet, herunder alminnelig namsmann, skal ha tilgang til gjeldsopplysningene i registerene. Det vises blant annet til at dette er viktig og ressurs sparende for å forebygge økonomisk kriminalitet og namsmannens forebyggende virksomhet. *Politidirektoratet* uttaler at det vil være hensiktsmessig om namsmenn får tilgang til opplysninger i gjeldsregisteret i forbindelse med behandling av gjeldsordningssaker, men deres oppfatning er at en slik adgang synes å falle utenfor gjeldsregisterlovens formål og virkeområde slik det er formulert. *Øst politidistrikt* gir også

uttrykk for at namsmenn bør få tilgang til gjeldsopplysninger i forbindelse med en gjeldsordningssak. De viser til at mange søkere har utfordringer med å innhente oversikt over gjelden.

4.8.2.4 Inkassobyråers tilgang

To høringsinstanser fra nærings-siden er uenig i departementets forslag om at inkassobyråer ikke skal ha tilgang til gjeldsregistre. *Virke Inkasso* mener det er vanskelig å se det faktiske og rettslige grunnlaget for å unnta inkassobyrå tilgang til gjeldsregistre. Det vises blant annet til at inkassobyråene har behov for å vurdere skyldnerens betalingsevne, og at gjeldsopplysninger legges til grunn for å optimalisere inkassotiltak og sannsynlighet for oppgjør. I den forbindelse uttaler de også at det kan føre til mindre pågang mot skyldnere dersom innhentet informasjon viser en lav sannsynlighet for løsning. Kredittopplysningsforetaket *Experian* foreslår også at inkassoselskaper skal få tilgang til gjeldsregistre, og viser til at skyldnerens gjeldsopplysninger vil være sterke variabler i inndrivingsprosessen hos inkassoforetakene. *Arbeids- og velferdsdirektoratet* er usikre på om det er hensiktsmessig å begrense tilgangen til opplysninger kun til en kredittvurderingssituasjon. De påpeker at et inkassobyrå også vil ha behov for opplysninger om skyldnerens gjeldsforpliktelse, og at brukeren gjerne har en forventning om at de har tilgang til opplysninger som finnes i registre. Videre uttaler *Arbeids- og velferdsdirektoratet* at de fra et innkreivingsståsted ikke ser gode grunner til at skyldnerens opplysninger om gjeld ikke kan gjøres kjent for inkreveren; så lenge bruken av opplysningene er begrenset til profesjonelle aktører, kan de ikke se at faren for at opplysningene skal bli misbrukt eller komme på avveie er særlig stor.

4.8.2.5 Adgangen til å gi gjeldsopplysninger videre

I høringsnotatet foreslo departementet at gjeldsopplysninger ikke kunne gis videre. *Experian* og *Nordax Bank* er uenige i forslaget, og mener at kredittopplysningsforetak bør gis myndighet til å utlevere gjeldsopplysninger til de samme aktørene som er berettigede mottakere av opplysninger fra gjeldsregisteret. To argumenter som fremheves er at det vil være kostnadsbesparende og gjøre bruken av registeret så effektiv som mulig hvis kredittopplysningsforetak kan gi gjeldsopplysninger til disse aktørene.

4.8.3 Departementets vurdering

4.8.3.1 Innledende bemerkninger

Departementet anser det som avgjørende for tilliten til en gjeldsopplysningsordning at den informasjon som gjøres tilgjengelig og eventuelt lagres, ikke kan bli misbrukt, komme på avveie, eller bli brukt utenfor sitt formål. Tilgangen til gjeldsopplysninger bør på denne bakgrunn begrenses i så stor grad som mulig. Departementet har forståelse for at mange, både offentlige og private institusjoner, ville hatt betydelig nytte av å ha tilgang til informasjon om privatpersoners gjeld i sin virksomhet. Dette gjelder for eksempel inkassoforetak, boligutleiery, telefoni- og strømleverandører, gjeldsrådgivere, offentlige innkrevningsetater mv.

Lovens formål er blant annet å bidra til bedre kredittvurderinger og å forebygge gjeldsproblemer blant enkeltpersoner, og departementet legger dette utgangspunktet til grunn for vurderingen. Dette medfører at konkrete gjeldsopplysninger bør kunne overføres enkeltvis til kredittyttere når det skal foretas kredittvurdering i forbindelse med behandling av konkrete kredittsøknader. Dessuten bør også gjeldsopplysninger for utarbeidelse og oppdatering av kredittscoremodeller og individuelle kredittscorer kunne overføres til finansforetakene og kredittopplysningsforetakene. I tillegg til dette skal offentlige myndigheter kunne motta gjeldsopplysninger til analyseformål, overvåkning og utarbeidelse av statistikker.

4.8.3.2 Kredittytternes tilgang

Departementet fastholder forslaget om at finansforetak og Husbanken kan få utlevert gjeldsopplysninger fra gjeldsinformasjonsforetak, når disse skal foreta kredittvurdering i forbindelse med en konkret kredittsøknad eller søknad om endring av vilkår på en løpende kreditt. Gjeldsopplysninger kan således ikke etterspørres i løpende kredittforhold med mindre det foreligger en konkret søknad om økning av kreditten, endrede betalingsvilkår eller lignende. Departementet fastholder også forslaget om at kommuner på samme vilkår kan få utlevert gjeldsopplysninger ved behandling av søknad om startlån. I tillegg til disse tas også Statens pensjonskasse med. Endelig bør finansforetakene, på samme måte som kredittopplysningsforetakene, gis tilgang til gjeldsopplysninger for utarbeidelse av kredittscoremodeller og individuelle kredittpolicyregler. Sistnevnte kan for eksempel brukes til å fastsette interne regler («cut-off regler») for hvor mye forbruksgjeld kredittsø-

kerne kan ha for å innvilges lån. Lovutkastet på dette punkt er således noe mer vidtrekkende enn det som ble foreslått i høringen, jf. utkast til § 12 første ledd bokstav a og b og annet ledd.

4.8.3.3 Kredittopplysningsforetakenes tilgang

Opplysninger fra kredittopplysningsforetak spiller en svært viktig rolle når banker og andre finansforetak skal vurdere søknader om kreditt. I noen tilfeller avgjøres søknaden nærmest utelukkende basert på slik informasjon (automatisert kredittvurdering). Dette gjelder særlig ved søknad om kjøpekreditt, kredittkort og andre mindre engasjementer. Det er derfor viktig at disse foretakene gis tilgang til gjeldsopplysninger, slik at det også ved automatisert kredittvurdering så langt det er mulig kan fanges opp om søkeren har for mye gjeld fra før.

Adgangen til å utlevere kredittopplysninger følger reglene i personopplysningsloven og tilhørende regelverk, og kredittopplysninger kan 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 saklig. Kravet om saklig behov praktiseres slik at den som er, eller regner med å komme, i en kreditorposisjon overfor den opplysningene gjelder, anses å ha saklig behov for kredittopplysninger. Innhenting av kredittopplysninger skjer foruten ved kredittsøknader også i mange andre situasjoner, for eksempel ved utleie av bolig, søknad om telefonabonnement og ved søknad om en stilling hvor søkerens økonomiske forhold kan ha betydning. Dette vil kunne innebære en stor spredning av opplysningene. I høringsnotatet foreslo departementet at gjeldsopplysninger kan utleveres til kredittopplysningsforetak, jf. høringsutkastet § 3-3 første ledd bokstav c.

Kredittopplysningsselskapet Bisnode har pekt på at det bør klargjøres om det bare er finansforetak som kan bruke kredittscoreprodukter der informasjon om gjeld inngår eller om også andre som gjennomfører kredittsjekk, for eksempel i forbindelse med kjøp, kan bruke de samme kredittscoreproduktene. En kredittscore kan enkelt forklares som en poengsum som beskriver en persons sannsynlighet for å misligholde gjeld.

Departementet antar på bakgrunn av det ovennevnte at kredittopplysningsforetakene med sin sentrale rolle på feltet bør ha tilgang til gjeldsopplysninger, men at tilgangen bør presiseres i forhold til det som ble foreslått i høringsutkastet.

For det første foreslår departementet å presisere i utkast til § 12 første ledd bokstav c at kredittopplysningsforetak kan få utlevert opplysninger fra et gjeldsinformasjonsforetak når kredittopplysningsforetaket «etter forespørsel fra kredittyttere som nevnt i bokstav a og b skal foreta kredittvurdering, eller når disse skal utarbeide kredittscore etter forespørsel fra noen som har saklig behov for å innhente kredittopplysninger, jf. personopplysningsloven § 3 fjerde ledd».

I de tilfellene hvor kredittopplysningsforetak etter forespørsel fra kredittyttere som nevnt i § 12 første ledd bokstav a og b skal foreta kredittvurdering, bør kredittopplysningsforetakene ha adgang til å videreformidle også selve gjeldsopplysningene til kredittytterne (og altså ikke bare en kredittscore hvor gjeldsopplysninger inngår i beregningsgrunnlaget). Dette på grunn av at kredittyttere som nevnt i bokstav a og b på selvstendig grunnlag kan få gjeldsopplysninger utlevert fra gjeldsinformasjonsforetak. Det er for dette tilfellet foreslått et unntak fra bestemmelsen i § 12 sjettede ledd om at gjeldsopplysninger ikke kan gis videre til andre, i forslaget til § 13 første ledd. Unntaket gjelder altså for kredittopplysningsforetak som etter forespørsel fra en kredittytter om kredittvurdering i forbindelse med en konkret kredittsøknad, kan gi gjeldsopplysning videre til kredittytteren. Andre enn kredittyttere nevnt i § 12 første ledd bokstav a og b vil ikke ha tilgang til konkrete gjeldsopplysninger.

Kredittopplysningsforetakene bør på samme måte som finansforetakene ha tilgang til gjeldsopplysninger som gjør at de kan bygge opp kredittscoremodeller. Kredittscoremodeller kan forklares som erfaringsgrunnlaget som brukes for å regne ut en persons kredittscore. Gjeldsopplysninger vil være et viktig parameter for beregning av sannsynlighet for fremtidig mislighold i slike modeller. Det vil her kun være tale om data som er nødvendig for å utarbeide kredittscoremodeller. Denne adgangen vil være viktig for de automatiserte kredittvurderingene.

Som foreslått i § 12 første ledd bokstav c, skal kredittopplysningsforetak også kunne få utlevert gjeldsopplysninger fra gjeldsinformasjonsforetak når disse «skal utarbeide kredittscore etter forespørsel fra noen som har saklig behov for å innhente kredittopplysninger, jf. personopplysningsloven § 3 fjerde ledd». Dette kan for eksempel gjelde teleselskaper og boligutleiende.

Kredittopplysningsforetakene kan gi noen med saklig behov for å innhente kredittopplysninger en kredittscore hvor gjeldsopplysninger inngår i beregningsgrunnlaget, altså en kredittscore

som er påvirket av gjeldsopplysninger. Men kredittopplysningsforetakene kan ikke i disse tilfellene videreformidle selve gjeldsopplysningen. Se forslag til § 13 annet ledd.

Departementet har kommet til at det ikke er grunn til å operere med to typer *scoreprodukter*, altså én type hvor forbrukskreditt inngår og én type uten. Ved at det ikke er mulig å lese ut av scoreresultatet verken om den omspurte har forbruksgjeld eller eventuelt hvor mye og til hvem, anser departementet ikke dette for å skape personvernmessige problemer.

Departementet foreslår en lovbestemmelse i samsvar med det ovenstående, jf. utkast til § 12 første ledd bokstav c annet og femte ledd, og § 13. Det foreslås også en hjemmel til å fastsette forskrift om utlevering av gjeldsopplysninger fra gjeldsinformasjonsforetak, herunder om utlevering av gjeldsopplysninger for utarbeidelse av kredittscoremodeller, jf. utkast til § 12 åttende ledd.

Departementet vil avslutningsvis bemerke at konsesjonssystemet for kredittopplysningsforetak ikke er harmonisert på EU-nivå, og hvilke krav som stilles til databehandling i ulike land varierer. Utenlandske kredittopplysningsforetak må ha konsesjon i Norge for å drive kredittopplysningsvirksomhet her. Departementet fastholder presiseringene i høringsutkastet om at det kun er kredittopplysningsforetak med konsesjon for behandling av personopplysninger i kredittopplysningsvirksomhet etter personopplysningsforskriften § 4-5 som skal ha tilgang til opplysningene. Dette vil avgrense mot foretak uten konsesjon i Norge.

4.8.3.4 Offentlig myndigheters tilgang

Det ble i høringsnotatet foreslått at Norges Bank og Finanstilsynet skulle gis tilgang til såkalt «avidentifiserte» gjeldsopplysninger for analyse- og overvåkningsformål.

Bakgrunnen for at de nevnte etatene bør kunne bruke gjeldsopplysninger i sin virksomhet er blant annet at husholdningenes gjeld er en viktig størrelse i norsk økonomi og særlig for utsiktene til finansiell stabilitet. I mange land har myndighetene tilgang til registerdata over husholdningenes og foretakenes gjeld. Eurolandene, Danmark og Sverige utvikler for tiden en stor database med opplysninger om individuelle lån i foretak, og flere av landene vil også samle inn tilsvarende data om husholdningslån. Dataene vil gi myndighetene bedre muligheter til å analysere sårbarheter knyttet til gjeld på aggregert nivå. I Norge har ikke myndighetene i dag tilgang til

slike registerdata. Norges Bank og Finanstilsynet vil, med det opplegg som foreslås i denne proposisjonen, få bedre mulighet til å analysere finansiell stabilitet med tilgang til opplysninger om usikrede lån til husholdninger fra gjeldsinformasjonsforetak. Analysene som foretas, vil altså kun være på aggregert nivå. Bakgrunnen for at Norges Bank og Finanstilsynet skal ha tilgang er særlig at utviklingen i husholdningenes gjeld er et sentralt analyseområde i arbeidet med å opprettholde finansiell stabilitet og å kunne analysere områder for sårbarhet i økonomien. Gjeldsopplysninger fra gjeldsinformasjonsforetakene vil gi viktig informasjon om sårbarheten i husholdningenes økonomi. Utviklingen i usikret gjeld kan også være en tidlig indikator for finansiell sårbarhet. Gode analyser er avhengig av utfyllende informasjon om enkeltpersoners økonomiske stilling. Nyttien av gjeldsopplysninger for analyse- og overvåkningsformål vil bli vesentlig større om opplysningene kan sammenstilles med annen informasjon om enkeltpersoners gjeld og økonomiske stilling.

Departementet har i etterkant av høringen fått opplyst at fødselsnummer er nødvendig for å kunne gjøre gode analyser, herunder å kunne kople opp mot andre registre. Det er i denne sammenheng blitt avklart at det bare er i prosessen med å koble opplysninger at det er behov for fødselsnummer. Fødselsnummer vil bli erstattet med løpenummer etter koblingen, og dette vil bli gjort før datasettet frigjøres for analyseformål. Departementet finner etter dette at Norges Bank, Finanstilsynet og Statistisk sentralbyrå kan gis tilgang til gjeldsopplysninger fra gjeldsinformasjonsforetak for sine formål, uten at disse aidentifiseres eller anonymiseres, jf. utkast til § 12 fjerde ledd første punktum.

Etter innspill fra høringsrunden har departementet kommet til at også Statistisk sentralbyrå skal gis tilgang til gjeldsopplysninger på samme måte som Norges Bank og Finanstilsynet, herunder til statistikkformål.

Offentlig myndighet ellers kan bare få utlevert gjeldsopplysninger når det er særskilt hjemmel for det, jf. utkast til § 12 fjerde ledd annet punktum.

Gjeldsopplysninger bør også, på nærmere vilkår, kunne utleveres til forskning. Departementet antar at det er hensiktsmessig at dette kan gjøres etter de samme regler som gjelder for verdipapirregistre, og foreslår på denne bakgrunn en henvisning til verdipapirregisterloven om dette, jf. utkastet til § 12 femte ledd.

4.8.3.5 Skyldnerens tilgang til egne gjeldsopplysninger (innsyn)

Skyldnere vil på vanlig måte i medhold av personopplysningsloven § 18 ha tilgang til opplysninger registrert om seg selv samt krav på gjenpart av utleverte opplysninger. Dette er viktig for å kunne kontrollere at opplysningene til enhver tid er riktige, men det kan også være nyttig å ha tilgang til slike opplysninger i andre sammenhenger, f.eks. ved søknad om gjeldsordning eller i forbindelse med økonomisk rådgivning. Departementet vil kunne komme tilbake til dette i forbindelse med forskriftsregulering av gjeldsinformasjonslovens forhold til personvernreglene, jf. utkast til § 19.

4.9 Plikt til å innhente gjeldsopplysninger ved kredittvurdering

4.9.1 Høringsutkastet

Departementet har ikke foreslått plikt for kredittyttere til å innhente gjeldsopplysninger ved kredittvurdering.

4.9.2 Høringsinstansenes syn

Enkelte høringsinstanser har gått inn for at det bør lovfestes en plikt for finansforetakene til å konsultere et gjeldsregister i forbindelse med kredittvurdering, og at dette vil være en forutsetning for at ordningen skal fungere. Blant annet har *Forbrukerrådet* gått inn for at det bør lovfestes en plikt både til å gjøre oppslag og å ta hensyn til opplysningene ved vurdering av lånesøknader. Se kapittel 9.2.1 for nærmere omtale av høringsinstansenes syn på spørsmålet om plikt til å innhente gjeldsopplysning ved kredittvurdering.

4.9.3 Departementets vurdering

Departementet foreslår ikke i denne proposisjonen en plikt for kredittyttere til å innhente gjeldsopplysninger, men mener at det er avgjørende for å oppnå den ønskede effekt av en gjeldsinformasjonsordning, at opplysningene blir benyttet i størst mulig grad ved kredittvurdering. Regjeringen vil revidere reglene om kredittvurdering av kunden for å forhindre at gjeldsproblemer blir uhåndterbare. Regjeringen vil blant annet vurdere om det bør innføres regler som sikrer kredittgiver ikke kun baserer seg på opplysninger fra kunden selv og egne opplysninger om kunden. I enkelte tilfeller kan kunden ha mistet oversikten over

egen økonomi, noe som kan være både et tegn på og en årsak til gjeldsproblemer. Det bør derfor ikke være slik at kunden selv alene skal ha ansvaret for de opplysninger som kredittgiver benytter i kredittvurderingen når opplysninger også er tilgjengelige fra andre kilder. Departementet vil imidlertid peke på at finansavtaleloven i dag har regler om kredittytters plikt til å vurdere forbrukerens kredittverdighet, jf. finansavtaleloven § 46 b. Det fremgår av bestemmelsens første ledd at «før kredittavtale inngås, skal kreditttakeren 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 kan derfor neppe sies å foreligge noen ubetinget plikt for kreditttaker til å foreta søk i slike databaser. Den tidligere Bankklagenemnda, nå Finansklagenemnda bank, har 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 tilstrekkelig vurdert.

Departementet vil også bemerke at finansforetakene i høringen har gitt klart uttrykk for at de ønsker en gjeldsinformasjonsordning fordi dette muliggjør bedre kredittvurderinger. Tap på utlån til personer som ikke har tilstrekkelig betalings-evne, kan da i større grad unngås. Det vil også foreligge en risiko for lemping av forbrukerens forpliktelse etter finansavtaleloven § 47 dersom et finansforetak har unnlatt å fraråde et lån som følge av at gjeldsopplysninger ikke har vært innhentet fra et gjeldsinformasjonsforetak. Finansforetakene vil dermed ha en sterk egeninteresse i å konsultere gjeldsinformasjonsforetak ved kredittvurdering av deres kunder. Departementet har dessuten en forventning om at finansforetakene er seg sitt ansvar bevisst og aktivt bruker gjeldsopplysninger for å motvirke at private hushold kommer i økonomiske vanskeligheter som følge av for mye forbrukskreditter.

4.10 Rett til vederlag for utleverte opplysninger

4.10.1 Høringsutkastet

En privat modell for utlevering og eventuell registrering av gjeld som foreslått (uten offentlig finansiering), må helt eller delvis finansieres ved salg av gjeldsopplysninger til de institusjoner som etter lovforslaget kan få tilgang på gjeldsopplysninger, slik som kredittopplysningsforetak og finansforetak. Departementet foreslo derfor en bestemmelse om rett til vederlag for utlevering av opplysninger jf. utkastet til § 3-4. Vederlagsretten vil gjelde for utlevering av gjeldsopplysninger også til forskning. Det gjøres imidlertid unntak fra retten til å kreve vederlag for utlevering av gjeldsopplysninger til offentlige myndigheter som har krav på opplysningene i medhold av lov eller forskrift, herunder Norges Bank og Finanstilsynet. Departementet foreslo at det ikke skal være adgang til å kreve vederlag for andre tjenester enn utlevering av gjeldsopplysninger, herunder eventuell registrering. Dette har sammenheng med den foreslåtte rapporteringsplikten.

4.10.2 Høringsinstansenes syn

Til sammen har 13 høringsinstanser uttalt seg om departementets forslag til regulering av vederlag for utlevering av gjeldsopplysninger. De fleste høringsuttalelsene gjelder innholdet i reglene for prisfastsetting. *Forbrukerrådet* støtter forslaget om at prisfastsettingen skal kunne reguleres i forskrift.

Det er delte meninger på tvers av sektorene om foretak som skal drive gjeldsregister skal kunne oppnå fortjeneste ved driften. *Forbrukerombudet*, *Forbrukerrådet*, *Finans Norge*, *Finansieringsselskapenes forening*, *Jussformidlingen* og *Kommunal- og moderniseringsdepartementet* er enten negative til at virksomhetene kan ta ut utbytte, eller mener vederlaget bør settes lavt. *Forbrukerrådet* uttaler at prisen bør stå i et rimelig forhold til kostnadene knyttet til å drive gjeldsregister. *Forbrukerombudet* og *Jussformidlingen* mener at det er betenkelig å åpne for profitt ved formidling av opplysninger om forbrukeres forbrugsgjeld. Dette begrunnes nærmere av *Forbrukerombudet* med at de er bekymret for at hensynet til god inntjening vil kunne gå på bekostning av sikkerheten i registrene, ved at kostnadene presses ned til et minimum for å øke registrenes avkastning. De mener dette skaper en risiko for at foretaket for eksempel ikke vil prioritere å investere i oppda-

terte og sikre tekniske løsninger. Jussformidlingen er kritiske til at det kan tas vederlag fordi det åpner for et konkurransemarked mellom de ulike foretakene som ikke er i tråd med formålet for opprettelsen av gjeldsregistre. De fremhever at gjeldsregisteret først og fremst ikke skal være en måte private foretak kan tjene penger på. *Finans Norge* og *Finansieringsselskapenes forening* mener registrene burde drives «non-profit» og at vederlagene bør være så rimelige som mulig. De påpeker at et formål med gjeldsregistrene er at finansforetak legger inn søk i tjenesten som en del av kredittvurderingsrutinen, og mener høye vederlag vil forhindre at det skapes en slik rutine. Av *Kommunal- og moderniseringsdepartementet* blir det også påpekt at vederlagenes størrelse kan ha betydning for hvorvidt kommunene vil benytte seg av registeret for behandlinger av søknader om startlån.

Fra finanssektoren er IT-selskapet *EVERY* og kredittopplysningsforetaket *Experian* opptatt av at den foreslåtte forskriftsreguleringen ikke bør hindre virksomhetene i å ha en sunn økonomi. *Experian* mener vederlaget kan settes høyt nok til å dekke kostnader forbundet med etablering og drift, og lønnsomhet for operatøren. De foreslår at forskriftskompetansen til å regulere vederlaget bør begrenses til det tilfellet at det kun opprettes ett gjeldsregister. *Experian* begrunner dette med at det ikke vil være et behov for å prisregulering dersom det opprettes flere registre ettersom konkurransen mellom disse aktørene vil være naturlig prisregulerende. *Virke Inkasso* mener at det ikke har blitt gitt noen klare signaler på om gjeldsopplysningene kan prises ved utlevering, og de anbefaler at det avklares om den lovpålagte rapporteringsplikten er forklaringen på at dette spørsmålet ikke er behandlet.

Statistisk sentralbyrå og *Namsfogden i Oslo* har merknader til departementets forslag til vederlagsregulering for utlevering av gjeldsopplysninger til offentlige myndigheter. Departementet foreslår i lovforslaget § 3-4 at gjeldsregistre ikke kan kreve vederlag for opplysninger fra offentlige myndigheter som har krav på gjeldsopplysninger i henhold til lov eller forskrift. *Statistisk sentralbyrå* ber om at de får tilgang til de inn-

samlende dataene vederlagsfritt. *Namsfogden i Oslo* foreslår også at politiet, herunder alminnelig namsmann, får vederlagsfri tilgang til gjeldsopplysningene i registeret.

Vest politidistrikt og *Namsfogden i Trondheim* mener at den registrerte bør kunne hente ut registerinformasjon om seg selv vederlagsfritt.

EVERY bemerker at forslaget om en vederlagsfri utlevering av gjeldsopplysninger til offentlige myndigheter som har krav på opplysningene i medhold av lov og forskrift, innebærer at noen andre må betale kostnaden knyttet til denne utleveringen. De ber departementet tydeliggjøre om kostnaden skal fordeles på øvrige sluttbrukere, eller om Barne- og likestillingsdepartementet eller eventuelt andre offentlige instanser, skal dekke utgiften.

4.10.3 Departementets vurdering

Inntekspotensialet til ett eller flere gjeldsinformasjonsforetak er usikkert. Det er for eksempel usikkert om etterspørselen etter gjeldsopplysninger vil være høy nok til å dekke utgiftene ved driften. Høy etterspørsel etter kreditt i befolkningen kan lede både til mange forespørsler og høy betalingsvilje for gjeldsopplysninger. Dersom etterspørselen etter opplysningene skulle vise seg å være svært høy, kan et gjeldsinformasjonsforetak med en sterk markedsposisjon kunne oppnå betydelig fortjeneste. På den annen side kan høye priser på salg av opplysninger begrense bruken av gjeldsopplysninger i kredittvurderinger. Dette vil være i strid med målsettingene bak loven. Departementet viderefører på denne bakgrunn forslaget om rett til vederlag for utleverte gjeldsopplysninger, samt om forskriftshjemmel til å gi nærmere regler om vederlag. Forslaget om vederlagsfri utlevering til offentlige myndigheter videreføres samtidig. Forskriftshjemmelen gir myndighetene en mulighet til å kontrollere det vederlaget gjeldsinformasjonsforetak krever for utlevering av gjeldsopplysninger, noe som igjen kan bidra til effektiv organisering og bruk av gjeldsopplysningsordningene. Bestemmelsene om dette er samlet i utkast til § 14.

5 Personvernmessige konsekvenser av gjeldsregistrering

5.1 Innledning

Behandling og utveksling av personopplysninger er en nødvendig forutsetning for et moderne, effektivt og velfungerende samfunn. Ved siden av å gi gode, sikre og lett tilgjengelige tjenester for publikum, kan tilgang på slike opplysninger også bidra til å forebygge og avverge uønskede hendelser. Men det er viktig å sikre at personopplysninger blir brukt til det formål de er innsamlet for. Det kan gjøre stor skade dersom personopplysninger blir brukt utenfor sitt formål, eller blir misbrukt på annen måte.

Personvern er et uttrykk for den enkeltes og samfunnets behov for beskyttelse av den personlige integritet. Enhver skal i utgangspunktet kunne bestemme over hva andre skal få vite om deres personlig forhold. Personvern i denne sammenhengen kan dermed også kalles «personopplysningsvern». Det er også på dette området man finner den sterkeste lovfestede beskyttelse, for eksempel i personopplysningsloven, i reglene om taushetsplikt og liknende. Personvernregelverket har en rekke formål. Det skal sikre at det ikke behandles flere eller andre opplysninger enn det som er nødvendig med hensyn til det som skal oppnås, at det bare behandles opplysninger for formål som er legitime, at personopplysninger er korrekte, fullstendige, relevante og tilstrekkelige for det enkelte formål. Likevel kan ikke selvbestemmelsesretten over personlig informasjon være uinnskrenket. I noen tilfeller kan samfunnets interesser veie tyngre enn hensynet til den enkeltes integritet og interesse i å verne om sin person. Eksempelvis kan nødvendigheten av å utøve sentrale samfunnsfunksjoner som kriminalitetsforebygging og kontrollvirksomhet veie tyngre enn personvernet i noen tilfeller. Behandling av personopplysninger kan dermed også være i den registrertes egen interesse. Slik er det ofte ved gjenbruk av opplysninger, hvor for eksempel de som mottar offentlige tjenester slipper å gi samme opplysninger flere ganger, eller slipper helt å gi opplysninger fordi disse allerede er tilgjengelige. Dette gir også store samfunnsmessige effektivitetsgevinster, for eksempel innenfor

helsevesenet og offentlig forvaltning forøvrig. Et godt eksempel her er likningsforvaltningen, hvor effektiv flyt av personopplysninger medfører at de fleste i dag slipper å levere selvangivelse. Også en ordning med gjeldsinformasjon kan anses som eksempel på dette. Tilgjengeliggjøring av gjeldsopplysninger kan vurderes som negativt i personvernsammenheng, men vil samtidig gi gevinster både for samfunnet og den enkelte.

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

Bestemmelsene i lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) med forskrifter vil komme til anvendelse på gjeldsinformasjonsforetak, hva enten det er tale om tradisjonelle dataregistre, eller portalbaserte spørretjenester. Denne loven vil imidlertid måtte endres som følge av at det i EU april 2016 ble vedtatt en generell forordning om behandling av personopplysninger. Forordningen vil erstatte gjeldende personverndirektiv (95/46/EF) som ligger til grunn for personopplysningsloven. Personopplysningsregelverket vil således måtte undergå betydelige endringer i nær fremtid i forbindelse med gjennomføring av forordningen i norsk rett. I høringsutkastet har departementet gått grundig gjennom de viktigste spørsmål som etablering av en ordning for utlevering og eventuell registrering av gjeldsopplysninger reiser i forhold til personvernet. Dette gjelder særlig det såkalte proporsjonalitetsprinsippet, altså om tiltakets omfang og karak-

ter kan forsvares i forhold til de samfunnsinteresser det skal ivareta. Det ble i høringsutkastet konkludert med at tiltaket er relevant, nødvendig og formålmessig, og ikke vil medføre inngrep i personvernet som står i misforhold til den samfunnsnyttens som kan oppnås. Departementet la særlig vekt på at det er tale om opplysninger av moderat følsomhetsgrad, at utleveringen kan skje på en sikker måte og at risikoen for misbruk, kopling eller spredning til uvedkommende er liten.

5.2 Høringsinstansenes syn

5.2.1 Personvern og opprettelsen av gjeldsregistre

Med unntak av Datatilsynet er samtlige høringsinstanser positive til opprettelsen av et gjeldsregister. *Namsfogden i Stavanger* mener forslaget som er inne til behandling ikke er tilstrekkelig og ønsker ytterligere tiltak for å avhjelpe gjeldssituasjonen i samfunnet. Flertallet av de som har uttalt seg eksplisitt om departementets personvern-vurdering, støtter departementets konklusjonen om at behovet for gjeldsregistre forsvaret opprettelsen av slike. Dette gjelder *Actis – Rusfeltets samarbeidsorgan*, *Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)* og *Virke Inkasso*. I tillegg uttaler *Forbrukerrådet* at personvernforholdene er grundig behandlet i høringsnotatet. *Datatilsynet* er negativ til opprettelsen av et gjeldsregister på bakgrunn av personvern-hensyn. Hovedinnvendingen er at forslaget bryter med Grunnloven § 102 og Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) artikkel 8, som beskytter retten til respekt for privatliv. Deres vurdering er at den foreslåtte gjeldsregisterordningen utgjør et inngrep i privatlivet som ikke kan rettfærdiggjøres. Det argumenteres med at inngrepet i privatlivet er uproporsjonalt fordi registreringen av gjeldsopplysninger vil skje overfor de aller fleste, men være til gunst for et fåtall. I tillegg mener *Datatilsynet* at det er svært usikkert hvilken virkning et gjeldsregister vil ha.

5.2.2 Personvern og organiseringen av gjeldsregistre

De fleste av høringsinstansene som uttaler seg om personvern, vurderer dette hensynet i lys av gjeldsregistermodellen som har blitt foreslått. På tvers av sektorene er en stor andel av høringsinstansene kritiske til en privat løsning, blant annet på grunn av personvern-hensyn. Flere av høringsinstansene er også kritiske til at det kan opprettes flere registre og at disse kan drives av

utenlandske selskaper. Blant annet mener *Vest politidistrikt* at rettssikkerheten for enkeltindivid er best ivaretatt i en modell der det offentlige eier og drifter. De fremhever at det er betenkelig at eierskap og drift av en database med så mye personsensitiv informasjon om en så stor del av befolkningen og som vil bli en så vesentlig del av den finansielle infrastrukturen, kan driftes av utenlandske aktører. *Jussformidlingen* mener personvern-hensyn gjør det problematisk å ha privat drift av et gjeldsregister. De påpeker også at innsamling og oppbevaring av opplysningene om enkeltpersoner har en side til personvernet som er beskyttet av EMK.

Ved en privat løsning, er det bred støtte til statlig kontroll i form av konsesjon og myndighetstilsyn. *Virke Inkasso* uttaler på generelt grunnlag at forslaget har imøtekommet eventuelle bekymringer om krenkelser av personvern ved å underlegge gjeldsregistre streng statlig kontroll. Av personvern-hensyn mener *Forbrukerombudet* at det er helt nødvendig med krav til konsesjon og myndighetstilsyn for å etablere et gjeldsregister i privat regi. De stiller seg kritiske til at det kan opprettes flere registre fordi dette øker risikoen for at informasjonen kan havne på avveie og dermed utgjør et større inngrep i personvernet. De er enig med departementet i at konsesjonsordningen ivaretar tvingende allmenne hensyn, og er både egnet og nødvendig. *Norges Eiendomsmeglerforbund* er enig i at det bør være en streng kontroll fra myndighetenes side for oppbevaring og utlevering av gjeldsopplysninger, slik at opplysninger om økonomi ikke kommer på avveie eller brukes i andre sammenhenger enn det de er ment for. *Eiendom Norge* uttaler at et privat gjeldsregister med krav om konsesjon for gjeldsregisterforetak er en fornuftig innretning av et gjeldsregister sett i lys av at det er personvernssensitive data som skal behandles. *Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)* mener at departementet har redegjort godt for disse personvern-hensynene i høringsbrevet, og at det fremstår som den enkeltes personvern vil bli tilstrekkelig ivaretatt gjennom den foreslåtte strenge vurderingen av registrene gjennom konsesjonstildelinger og ved at disse underlegges tilsyn.

Om risiko for misbruk, spredning og taushetsbrudd påpeker *Virke Inkasso* at departementet ikke har problematisert sikker identifikasjon av mottaker av gjeldsopplysninger. De reiser spørsmål ved om det bør kreves sikker identifikasjon, som for eksempel Bank ID eller en annen godkjent sertifikatløsning.

5.2.3 Forholdet til personopplysningsloven og personvernforordningen

Datatilsynet, Finans Norge, Finansselskapenes forening og Virke Inkasso ber om at gjeldsregisterlovens forhold til EUs kommende personvernforordning vurderes og klargjøres. *Finans Norge* og *Finansieringsselskapenes forening* mener også at det er behov for en grundig og praktisk vurdering av forholdet mellom gjeldsregisterloven, personvernforordningen og personopplysningsloven. Det stilles spørsmål ved hvordan registeret skal forholde seg til regler om retting og sletting når gjeldsregisteret ikke har forutsetninger for å verifisere eller korrigere tallene som rapporteres fra det enkelte finansforetak. *Kommunal- og moderniseringsdepartementet* foreslår i sin høringsuttalelse at bestemmelser om behandling av personopplysninger fra *Datatilsynet* reguleres i forskrift, og ikke i konsesjon. *Skatteetaten* stiller spørsmål ved hvorfor verken personopplysningsloven §§ 19, 21 og 22 er inkludert. De foreslår at det vises til § 19, som pålegger en behandlingsansvarlig av eget tiltak å varsle den registrerte når det samles inn personopplysninger fra denne. Personvernopplysningsloven § 21 regulerer informasjonsplikt ved bruk av personprofiler og § 22 gir rett til informasjon ved automatiserte avgjørelser. *Skatteetaten* tilføyer at det ikke vil være nødvendig å vise til personopplysningsloven §§ 21 og 22 hvis gjeldsregisteret ikke skal drive bearbeiding i det hele tatt.

5.3 Departementets vurdering

5.3.1 Innledning

Det er, med unntak av *Datatilsynet*, bred enighet blant høringsinstansene om at det er personvernmessig forsvarlig å innføre en ordning med gjeldsregistrering og utlevering av gjeldsopplysninger. Departementet foreslår at gjeldsinformasjonstjenester kan ha ulike innretninger, noe som vil reise ulike problemstillinger knyttet til personvern. Et rent gjeldsregister med database reiser personvernspørsmål knyttet til at gjeldsopplysningene dupliseres og lagres i en egen database. En spørretjeneste som ikke lagrer gjeldsopplysningene i et register vil særlig reise personvernspørsmål knyttet til utlevering av opplysningene.

5.3.2 Tiltakets egnethet

Et sentralt spørsmål vil være hvor relevant, eller egnet, tiltaket er når det gjelder å realisere formålet om å legge til rette for bedre kredittvurderin-

ger og å begrense gjeldsproblemene i private hushold. Det fremgår av redegjørelsen foran at for høyt opptak av forbrukskreditter er en betydelig årsaksfaktor bak gjeldsproblemer i dag, og at dette i mange tilfeller har sammenheng med at kreditttyter ikke har god nok oversikt over lånesøkerens gjeld. Departementet antar på denne bakgrunn at tiltaket er treffsikkert når det gjelder å motvirke gjeldsproblemer som oppstår på grunn av at flere forbrukslån eller kredittkort samlet gir for høy gjeldsbelastning.

5.3.3 Tiltakets proporsjonalitet

En sentral innvending fra *Datatilsynet* er at gjeldsregistrering er et uforholdsmessig tiltak fordi det vil omfatte mange og hjelpe bare noen få.

Dersom et tiltak omfatter et høyt antall personer, vil dette også isolert sett være et viktig element i vurderingen av om tiltaket kan forsvares personvernmessig. Registrering av forbrukskreditt på den måten det er lagt opp til vil utvilsomt angå mange. Det er riktignok ikke så stor andel av befolkningen som har rene forbrukslån, men ved at også ordinært bruk av kredittkort vil bli registrert, kommer anslagsvis 80–90 prosent av den økonomisk aktive befolkningen tidvis til å være registrert. Dette er isolert sett et argument for at de personvernmessige konsekvensene av tiltaket er store. Ved at de aller fleste innbetaler saldo på kredittkort før eller ved forfall, vil imidlertid de fleste eventuelt bare være registrert med utestående kreditt i kortere perioder. En opplysning om at det er trukket et beløp på et kredittkort vil dessuten neppe oppfattes som stigmatiserende av særlig mange. Ved at en åpen kreditttramme skal registreres, vil selve innehavet av et kredittkort være registrert så lenge brukeren har kortet.

Departementet er imidlertid uenig i at gjeldsinformasjonsvirksomhet kun er til fordel for et fåtall. Usikret kreditt utgjør en viktig årsak til husholdningers gjeldsproblemer. Videre har gjeldsinformasjonsvirksomheten en bredere samfunnsnyttig side ettersom det offentlige ressursbruk knyttet til håndtering av privatpersoners gjeldsproblemer er betydelig. Departementet går nærmere inn på tiltakets egnethet og proporsjonalitet i vurderingen av lovforslagets forhold til Den europeiske menneskerettighetskonvensjon i punkt 5.5. Departementet foreslår en bestemmelse i lovutkastets § 19 som fastslår at personopplysningsloven gjelder så langt ikke annet følger av denne lov. Det foreslås videre at nærmere regler om forholdet til personopplysningsloven kan gis i forskrift.

5.4 Departementets vurdering av forholdet til Den europeiske menneskerettighetskonvensjon

Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) artikkel 8 beskytter borgernes rett til respekt for privatliv, familieliv, hjem og korrespondanse. I høringsuttalelsen til Datatilsynet argumenteres det for at høringsforslaget er i strid med EMK artikkel 8. Departementet finner derfor grunn til å gå nærmere inn på hvilke vurderinger som er tatt etter EMK artikkel 8.

Den myndighetspålagte registreringsplikten og ulike instansers senere tilgang til og bruk av gjeldsopplysninger kan medføre inngrep i retten til privatliv og korrespondanse, jf. EMK artikkel 8 nr. 1. Beskyttelsen etter artikkel 8 nr. 1 er ikke absolutt. Offentlige myndigheter kan gripe inn i retten etter EMK artikkel 8 nr. 1 dersom det er fastsatt i lov og nødvendig i et demokratisk samfunn for å vareta ett eller flere legitime formål, jf. EMK artikkel 8 nr. 2. Det foreligger omfattende praksis fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) om tolkningen av EMK artikkel 8. Denne praksisen er av vesentlig betydning for hvordan unntaksvilkårene i bestemmelsen skal forstås.

5.4.1 Retten til respekt for privatliv

Det første spørsmålet er om gjeldsopplysninger har et vern om respekt etter EMK artikkel 8. EMD har i flere avgjørelser lagt til grunn at personopplysninger som angår privatlivet omfattes av EMK artikkel 8, se blant annet *Leander mot Sverige* (26. mars 1987) premiss 48 og storkammerdommen *S. og Marper mot Storbritannia* (4. desember 2008) premiss 67 og 103.

En personopplysning kan defineres som enhver opplysning eller vurdering som direkte eller indirekte kan knyttes til en identifiserbar enkeltperson. Gjeldsopplysninger, slik de er definert i lovforslaget § 1-2 bokstav d, vil regnes som personopplysninger. Det er mer usikkert om de kan sies å være personopplysninger som angår privatlivet. En type opplysninger som typisk vil angå privatlivet er sensitive personopplysninger. En formålsrettet tolkning av konvensjonen tilsier at også andre enn strengt tatt sensitive personopplysninger bør anses for å angå privatlivet. I samme retning trekker uttalelsen fra EMD i *S. og Marper mot Storbritannia* i premiss 103 om at «*The protection of personal data is of fundamental importance*

to a person's enjoyment of his or her right to respect for private and family life ...». På bakgrunn av ovennevnte, legger departementet til grunn at gjeldsopplysninger er personopplysninger, og at innholdet i opplysningene er av en slik karakter at de angår privatlivet. Det legges vekt på at personopplysningene gjelder husholdningenes økonomiske forhold, og at gjeldsopplysninger for enkelte kan oppleves som sensitive.

5.4.2 Utgjør lovforslaget et inngrep i retten til respekt for privatliv?

Det neste spørsmålet er om registrering, utlevering og bruk av personopplysninger utgjør et inngrep i retten til respekt for privatliv. Vedrørende den myndighetspålagte registreringsplikten, viser departementet først til EMDs dom *Leander mot Sverige*. Dommen kan sies å gi uttrykk for at all lagring av opplysninger som staten selv foretar og som berører enkeltmenneskers privatliv, utgjør et inngrep i retten til privatliv, slik denne er beskyttet etter EMK artikkel 8 nr. 1. Samme konklusjon kom EMD til i *S. og Marper mot Storbritannia* fra 2008, hvor det uttales at «*The mere storing of data relating to the private life of an individual amounts to an interference within the meaning of Article 8 (...)»*. På bakgrunn av EMDs rettspraksis, legges det til grunn at den myndighetspålagte registreringsplikten kan utgjøre inngrep i retten til privatliv etter EMK artikkel 8 nr. 1.

Hva gjelder tilgang til og bruk av personopplysninger, har EMD også funnet at private aktørs behandling av personopplysninger kan rammes av EMK artikkel 8, jf. blant annet *von Hannover mot Tyskland* (7. februar 2010). Departementet anser det derfor som mulig at en utlevering og bruk av gjeldsopplysninger også kan utgjøre inngrep i EMK artikkel 8 nr. 1. Det legges vekt på at utlevering og bruk av personopplysninger må anses som minst like inngripende som registrering av personopplysninger. Videre har det betydning at utleveringen og bruken av personlige opplysninger skjer til andre enn myndighetsorganer.

5.4.3 Er inngrepene rettmessige?

Spørsmålet videre er om inngrepene kan rettfærdiggjøres under henvisning til EMK artikkel 8 nr. 2. Inngrepene må da ha hjemmel i lov, ha til hensikt og være egnet til å oppfylle et eller flere legitime formål, og være nødvendig i et demokratisk samfunn for å oppfylle de legitime formålene.

5.4.3.1 Lovkrav

Inngrepet må ha hjemmel i nasjonal rett. Videre har EMD også stilt krav om at den nasjonale hjemmelen oppfyller visse grunnleggende rettsstatsprinsipper. I EMDs dom *S. og Marper mot Storbritannia*, 4. desember 2008 avsnitt 95, uttrykkes dette slik:

«The law must thus be adequately accessible and foreseeable, that is, formulated with sufficient precision to enable the individual – if need be with appropriate advice – to regulate his conduct. For domestic law to meet these requirements, it must afford adequate legal protection against arbitrariness and accordingly indicate with sufficient clarity the scope of discretion conferred on the competent authorities and the manner of its exercise.»

Kravene til klarhet og presisjon vil kunne variere noe etter omstendighetene, blant annet etter hvor alvorlig inngrepet er, jf. *Malone mot Storbritannia* (2. august 1984) avsnitt 67 og *Kruslin mot Frankrike* (24. april 1990) avsnitt 33. EMD har også stilt krav om at loven må inneholde tilstrekkelige garantier mot misbruk. Departementets forslag til gjeldsinformasjonslov har en presis og klar angivelse av hvilke typer opplysninger som skal rapporteres inn fra finansforetakene, hva opplysningene kan brukes til, hvem som kan få utlevert opplysninger og i hvilke situasjoner disse kan få opplysningene utlevert. Disse reguleringene er inntatt i lovteksten for å sikre at reglene er mest mulig tilgjengelige. Mer detaljerte reguleringer innenfor disse utgangspunktene vil derimot inngå i den tilhørende forskriften. Videre vil departementet vise til at lovforslaget inneholder viktige rettssikkerhetsgarantier for den registrerte og garantier mot misbruk, se til eksempel kapittel 6, 7 og 8.

5.4.3.2 Formålsskrav

EMK artikkel 8 nr. 2 har en uttømmende oppregning av hvilke formål det er relevant å begrunne offentlige inngrep med. Blant de legitime formålene er inngrep til beskyttelse av helse, av hensyn til landets økonomiske velferd og for å forebygge kriminalitet.

Departementet begrunner først og fremst inngrepene med formål om å beskytte helse. Flere undersøkelser dokumenterer at økonomiske belastninger, og særlig u håndterlig gjeld, kan lede til psykiske vansker og omvendt. I en britisk

undersøkelse (Meltzer m/fl.2013) fremkommer det at manglende kontroll over egen gjeld er en sterk risikofaktor hva angår vanlige psykiske lidelser. De vanligste psykiske lidelsene som dette får utslag i er angst og depresjon. En annen undersøkelse (Jenkins m/fl. 2009) viser at sannsynligheten for at mennesker med gjeldsproblemer vil lide av depresjon er to til tre ganger høyere enn for andre personer. Gjeldsproblemer skaper også belastninger for de nærmeste pårørende. Hensikten med lovforslaget er å forbedre kredittvurderinger slik at forbrukere ikke tar opp større lån enn de kan betjene og dermed havner i gjeldsproblemer.

Departementet begrunner også inngrepene med hensynet til landets økonomiske velferd. Gjeldsbelastningen i norske husholdninger er på et historisk høyt nivå. Dette gjør sårbarheten for inntektsbortfall og økte rentekostnader særlig stor. Høy gjeld gjør også at husholdningene er mer sårbare ved et fall i boligprisene, noe som øker risikoen for lavere etterspørsel blant forbrukerne, noe som igjen smitter over på næringslivet. I Finanstilsynets publikasjon *Finansielle utviklingstrekk 2016* blir et høyt gjeldsnivå og fortsatt gjeldsvekst i husholdningene (som er høyere enn inntektsveksten) vurdert som en «vesentlig risiko» for den finansielle stabiliteten i Norge. Norges Bank skriver i sin høringsuttalelse at dersom usikret gjeld i stor grad er konsentrert i husholdninger med lav inntekt og gjeldsbetjenings-evne samtidig som rentene på usikrede lån er høye, kan det utgjøre en risiko for finansiell stabilitet. Til slutt har lovforslaget også en side til forebygging av kriminalitet ettersom lovforslaget tar sikte på å forhindre lånebedrageri.

5.4.3.3 Forholdsmessighetskrav

Vurderingen av hva som er nødvendig i et demokratisk samfunn for å vareta ett eller flere legitime formål, er skjønsmessig og beror på en konkret avveining av en rekke ulike hensyn. Etter EMDs praksis består forholdsmessighetsvurderingen av tre hovedelementer, som utdypes i det følgende.

For å være forholdsmessig må inngrepet for det første være *nødvendig for å møte et presserende samfunnsbehov*. Etter EMDs praksis kreves det ikke at inngrepet er absolutt uunnværlig, men det kreves noe mer enn at inngrepet er ønskelig. Datatilsynet gir uttrykk for at gjeldsproblemer tilknyttet usikret kreditt ikke utgjør et så stort samfunnsproblem at inngrepene i personvernet kan rettferdiggjøres. De viser blant annet til at usi-

kret kreditt utgjør ca. 3 prosent av husholdningenes totale gjeld.

Departementet er uenig med Datatilsynet, og mener det foreligger et presserende samfunnsbehov for å hindre at flere husholdninger havner i gjeldsproblemer. Etter departementets vurdering tilsløres problematikken med usikret kreditt for husholdningene hvis det kun ses hen til hvilken prosentandel usikret kreditt tilsvarer. Den relativt lave prosentandelen har sammenheng med at norske husholdninger har en meget høy boliggjeld. Situasjonen for husholdninger med høy boliggjeld blir imidlertid ikke enklere hvis de i tillegg har mye usikret kreditt. Belastningen ved å ha forbruksgjeld er meget stor på grunn av høye renter, som kan gjøre at kostnadene ved slik gjeld blir opptil ti ganger høyere enn for annen gjeld som for eksempel boliglån. Det er også et stort mislighold på forbrukskreditt, og antall misligholdsaker øker. Ved utgangen av 2015 hadde inkassoselskapene nær 4,5 millioner inkassosaker i arbeid, og anslagsvis 9 % av disse – omkring 405 000 saker – var knyttet til pantelån. Det er på dette grunnlag vanskelig å forstå Datatilsynet når de i sin høringsuttalelse gir uttrykk for at «få» inkassosaker gjelder forbrukskreditter.

Det har også vært en sterk vekst i antallet utleggssaker de senere årene. I perioden 2008 til 2015 har saksmengden doblet seg fra henholdsvis ca. 180 000 til 360 000. Datatilsynet fremholder i sin høringsuttalelse at dette antakelig skyldes en lovendring i 2006, hvoretter uimotsagte krav ble gjort til tvangsgrunnlag. Departementet vil peke på at dette kun var en prosessuell endring som hadde til hensikt at kreditorene skulle slippe å gå til forliksrådet med enkle og ubestridte krav. Dette har ingen innvirkning på den underliggende saksmengden.

Årsakssammenhengen mellom forbruksgjeld og gjeldsproblemer kom også klart frem av SIFOs undersøkelse av 2011 om gjeldsordningssaker. Denne viste at forbrukskreditter utgjorde en andel på 40 prosent av den totale gjelden for gjeldsordningssaker i Oslo. Samme undersøkelse viser at en andel på 32 prosent av gjeldsordningsskylderne oppgir forbrukskreditt som hovedårsak til gjeldsproblemene.

Departementet mener at det er et påtrengende behov for tiltak overfor en utlansbransje i vekst. Veksten i opptaket av forbruksgjeld er vesentlig høyere enn for annen gjeld. Ved utløpet av 2015 var årsveksten på om lag 10,7 prosent. Ved utgangen av tredje kvartal av 2016 var veksten økt til 13,2 prosent. Samtidig kommer det stadig flere nye tilbydere av forbrukerkreditt på markedet, og

dette fører til mer markedsføring og ytterligere gjeldsvekst. Behovet for tiltak kommer også av at privatpersoners gjeldsproblemer medfører betydelig ressursbruk fra det offentlige.

For at inngrepet skal være forholdsmessig må det også være nødvendig og *egnet til å oppnå formålet* det er ment å oppfylle. Datatilsynet mener at det er svært usikkert om registrering og tilgjengeliggjøring av gjeldsopplysninger vil forhindre at enkeltpersoner pådrar seg mer gjeld.

Gjeldsinformasjonsordningen vil kunne påvirke kredittvurderinger på to måter, som forklart i 2.4.3 foran. Sammenlignet med dagens situasjon, vil informasjon om usikret kreditt påvirke kredittopplysningsforetakenes kredittscoremodeller. Dette kan resultere i at kunder som i dag får innvilget kreditt gjennom automatiserte kredittvurderinger, ikke blir innvilget kreditt dersom de har mye gjeld fra før. Som i høringsnotatet, mener departementet at dersom gjeldsinformasjon fører til at innvilget kreditt ville ha blitt nektet eller redusert dersom korrekte og oppdaterte opplysninger om gjeld hadde foreligget, vil tiltaket ha god effekt og være egnet til å forebygge gjeldsproblemer, som igjen beskytter helse. Departementet erkjenner at lovforslaget ikke vil endre de enkelte kredittytternes retningslinjer for hvilken risiko de vil akseptere. Samtidig er forslaget en forutsetning for videre lovgivning på området, ettersom gjeldsopplysningene må gjøres tilgjengelige hvis det for eksempel skal stilles ytterligere krav til finansforetakenes kredittvurderinger.

Det må også være en rimelig *forholdsmessighet mellom inngrepet og formålet* som søkes oppnådd. Kravet om proporsjonalitet innebærer at et svært inngripende tiltak bare er konvensjonsmessig dersom det søker å oppfylle et samfunnsmessig svært viktig formål. Tilsvarende vil mindre inngripende tiltak kunne aksepteres selv om det samfunnsmessige formålet heller ikke er særlig tungtveiende. I denne vurderingen vil statene ha en skjønnsmargin.

Minst tre forhold kan tilsi at lovforslaget utgjør et inngripende tiltak i retten til privatliv etter EMK artikkel 8. Det kan være av betydning at det foreligger en generell myndighetspålagt registreringsplikt, som det ikke er mulig å reservere seg mot. Videre kan opplysningenes karakter tilsi at inngrepet ikke er uvesentlig. Opplysningene gjelder privatpersoners økonomiske livsførsel, og selv om gjeldsopplysningene ikke regnes som sensitive etter personopplysningsloven § 2, kan de av enkelte likevel oppleves som sensitive. Dette må tillegges en viss betydning. Når det gjelder utlevering og bruk av gjeldsopplysninger, vil dette

kunne gi en opplevelse av manglende kontroll over egne opplysninger og ens økonomisk rådheth.

På den annen side er det en rekke forhold som tilsier at tiltaket ikke er spesielt inngripende. Når det gjelder den myndighetspålagte registreringsplikten, mener departementet at det er av vesentlig betydning at det foreligger tilfredsstillende rettssikkerhetsgarantier som kan forhindre vilkårlig tilgang til opplysningene. Som departementet tidligere har redegjort for i høringsnotatets kapittel 8.3.2, anses tiltakene som skal hindre misbruk for å være adekvate og effektive, og risikoen for misbruk er derfor lav. Hensynet til den registrerte er også søkt ivaretatt ved å sikre innsyn i opplysningene, og etterfølgende notifikasjon når noen får utlevert gjeldsopplysninger. Registreringen av gjeldsopplysninger er også begrenset til hva som anses som nødvendig for å påvirke kredittvurderingen, og lagringstiden begrenses av hvor lenge kreditten er aktiv. Selve gjeldsopplysningene betrakter departementet å være av moderat følsomhetsgrad ettersom de gjelder økonomiske forhold og opplysningene allerede eksisterer. Når det gjelder tilgangen til opplysningene, er den foreslått strengt begrenset til bestemte aktører i gitte situasjoner. Departementet mener også at det er legitimt å gi finansforetak tilgang til relevante gjeldsopplysninger når de skal behandle en forespørsel om kreditt eller om endring av gjeldende kredittavtale. Etter en samlet vurdering anser departementet at lovforslaget utgjør et relativt lite inngrep i retten til respekt for privatliv.

Når det gjelder styrken av hensynene som tilsier inngrep, vil departementet igjen vise til at gjeldsproblemer som følge av usikret kreditt er et tiltakende samfunnsproblem, og at lovforslaget er et sosialpolitisk tiltak for å forhindre at personer med trang økonomi får ytterligere problemer ved å ta opp kostbar usikret kreditt. Departementet betrakter dette som viktige samfunnsformål. Det må også tillegges en viss vekt at forslaget om opprettelse av gjeldsregister har fått bred tilslutning i høringsrunden. Samtlige høringsinstanser, med unntak av Datatilsynet, støtter opprettelsen av gjeldsregister. Med seks unntak finnes det også gjeldsregistre i samtlige europeiske land.

Etter departementets vurdering har lovforslaget et viktig samfunnsmessig formål, og forslaget utgjør et mindre inngripende tiltak. Departementet mener derfor at det er en rimelig forholdsmessighet mellom inngrepet og formålet som søkes oppnådd.

5.4.4 Konklusjon

Departementet er etter dette kommet til at tiltaket er relevant, nødvendig og formålmessig, og samtidig proporsjonalt ved at det ikke vil medføre inngrep i personvernet som står i misforhold til samfunnsnytt. Det er særlig lagt vekt på at det er tale om opplysninger av moderat følsomhetsgrad, at utleveringen kan skje på en sikker måte, samt at risikoen for misbruk, kopling eller spredning til uvedkommende er liten. Departementet kan ikke se at tiltaket er i strid med Den europeiske menneskerettskonvensjon artikkel 8.

6 Offentlig tilsyn med gjeldsinformasjonsforetak

6.1 Høringsutkastet

Departementet foreslo i høringsnotatet at gjeldsregistre underlegges tilsyn av Finanstilsynet, jf. utkast til § 4-1. Etter bestemmelsens annet ledd skal et gjeldsregister ha plikt til å gi opplysninger, legge frem dokumentasjon mv. etter tilsynets anmodning. Tilsynet kan også gi pålegg om retting dersom foretaket opptrer i strid med lov mv. Etter lovutkastet til § 4-1 fjerde ledd vil det være meldeplikt for ulike forhold som kan lede til at foretaket opphører eller slutter å fungere som forutsatt. Tilsynsreglene som her er foreslått suppleres av bestemmelser i finanstilsynsloven om Finanstilsynets tilsynsvirksomhet, og av bestemmelser i personopplysningsloven når det gjelder tilsyn fra Datatilsynet, jf. blant annet personopplysningsloven §§ 44 og 46.

6.2 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene som har uttalt seg vedrørende myndighetstilsyn av gjeldsregister, stiller seg positive til forslaget om dette. Dette gjelder *Bisnode*, *Forbrukerombudet*, *Forbrukerrådet*, *Namsfogden i Oslo* og *Norges eiendomsmeglerforbund*. I tillegg uttaler *Virke Inkasso* generelt at forslaget har imøtekommet eventuelle bekymringer om krenkelser av personvern ved å underlegge gjeldsregister streng statlig kontroll.

Finanstilsynet er uenig i at Finanstilsynet bør være tilsynsmyndighet, og viser til at behandling av personopplysninger vil være en sentral del av tilsynsvirksomheten, samt at dette er en oppgave som havner på siden av Finanstilsynets forvaltningsområde. Datatilsynet kan etter Finanstilsynets synspunkt være et naturlig alternativ. Det påpekes at gjeldsregistre uansett vil trenge konsesjon fra Datatilsynet og være underlagt tilsyn fra dette organet etter personopplysningsloven.

Skatteetaten viser til forslaget om at det kan gis forskrift om hvordan unnlatt rapportering kan sanksjoneres av Finanstilsynet og foreslår at departementet klargjør hvilke sanksjoner det ser for seg. I høringsuttalelsen antar også *Skattedirek-*

toratet at Finanstilsynets praktiske mulighet til å kontrollere registrerte opplysninger i registrene vil være begrenset. Dette begrunnes med at data-materialet som registreres vil kunne endre seg raskt i perioden mellom for eksempel to årlige stedlige tilsyn med periodisk kvalitetskontroll.

Kredittopplysningsforetaket *Experian* påpeker at lovforslaget kapittel 4 om tilsyn og straff kun gjelder gjeldsregistrene. De foreslår at kapittel 4 endres slik at Finanstilsynet også kan føre tilsyn med at finansforetakene og andre relevante kredittyttere etterlever bestemmelsen i loven og i forskrifter gitt med hjemmel i loven. Videre viser *Experian* til at gjeldsregistre skal forholde seg til Barne- og likestillingsdepartementet, Datatilsynet og Finanstilsynet, og de mener det er uklart hvilke rettigheter og plikter gjeldsregisteret vil ha overfor de ulike myndighetene, samt hvilke administrative byrder det vil medføre. *Experian* foreslår derfor at det tilrettelegges for en koordinert prosess mellom de ulike myndighetene, slik at gjeldsregisteret vil kunne forholde seg til en primær myndighetskontakt. I tillegg uttaler *Experian* at ordlyden i lovforslaget tidvis er skjønnsmessig utformet, noe som gir lite forutberegnelighet. Det vises blant annet til at Finanstilsynet etter lovforslaget § 4-1 tredje ledd gis myndighet til å pålegge retting ved overtredelse av foretakets «egne regler og forretningsvilkår».

6.3 Departementets vurdering

I utkastet til gjeldsinformasjonslov foreslås en plikt for finansforetak til å rapportere eller på annen måte tilgjengeliggjøre gjeldsopplysninger for gjeldsinformasjonsforetak. Finanstilsynet fører tilsyn med de foretak som er oppregnet i finanstilsynsloven § 1 første ledd, herunder banker, kredittforetak og finansieringsforetak. Tilsyn med at finansforetakene avgir gjeldsopplysninger slik loven foreskriver vil være en del av Finanstilsynets arbeidsoppgaver etter gjeldende regelverk, jf. finanstilsynsloven § 3 hvor det fremgår 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.» Departementet finner det derfor hensiktsmessig at Finanstilsynet også fører tilsyn med gjeldsinformasjonsforetak, og viderefører forslaget på dette punkt, jf. utkast til § 16.

Departementet påpeker videre at utenlandske finansforetak som driver virksomhet i Norge, vil være underlagt tilsyn i sine respektive hjemland. Tilsynsarbeidet skjer imidlertid i nært samarbeid

med Finanstilsynet i Norge. Det stilles krav om at det skal være etablert et tilfredsstillende samarbeid om tilsyn mellom tilsynsmyndighetene i finansinstitusjonens hjemland og Finanstilsynet, før den utenlandske finansinstitusjonen kan starte sin virksomhet i Norge. Kredittopplysningsforetakenes behandling og formidling av opplysninger om enkeltpersoners gjeld, vil være omfattet av Datatilsynets tilsyn med disse foretakene. Også gjeldsinformasjonsforetak vil være omfattet.

7 Taushetsplikt

7.1 Høringsutkastet

Departementet foreslo en egen bestemmelse om taushetsplikt i høringsnotatet, jf. utkastet til § 4-2, som bygger på tilsvarende bestemmelse i verdipapirregisterloven. Departementet mener det er nødvendig med en omfattende taushetsplikt for både ansatte, tillitsvalgte, revisor og andre som utfører arbeid eller oppdrag på vegne av gjeldsinformasjonsforetak. Taushetsplikten medfører her som ellers en plikt til ikke skriftlig eller muntlig å røpe taushetsbelagte opplysninger, og en plikt til å sørge for forsvarlig oppbevaring av all informasjon i dokumenter o.l. Det er foreslått samme regulering av taushetsplikten overfor og for forskere som i verdipapirregisterloven §§ 8-3 og 8-4, jf. henvisningen til disse bestemmelsene i lovutkastet til § 4-2 annet ledd.

7.2 Høringsinstansenes syn

Ingen av høringsinstansene hadde merknader til forslaget om taushetsplikt.

7.3 Departementets vurdering

Det er svært viktig at både de registrerte, finansforetakene og samfunnet ellers kan ha tillit til at gjeldsopplysninger ikke kommer på avveie eller blir misbrukt på noen måte. Dette nødvendiggjør strenge taushetspliktbestemmelser, slik departementet har foreslått. Det har ikke kommet innvendinger på dette punkt, og departementet vil videreføre forslaget fra høringsnotatet med noen mindre tekniske justeringer, jf. utkast til § 17. Ansatte i tilsynsmyndighetene som kan få kjennskap til taushetsbelagt informasjon har taushetsplikt etter egne lovbestemmelser, jf. forvaltningsloven § 13 flg., finanstilltillsynsloven § 7 og personopplysningsloven § 45.

8 Straff

8.1 Høringsutkastet

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

8.2 Høringsinstansenes syn

To høringsinstanser har uttalt seg om departementets forslag til regulering av straff i lovforslaget § 4-3. *Justis- og beredskapsdepartementet* har flere innspill til utformingen av § 4-3 første ledd, som gjelder uaktsomt eller forsettlig brudd på reglene i gjeldsregisterloven eller tilhørende forskrift. Justis- og beredskapsdepartementet påpeker blant annet at bestemmelsen slik den er utformet rammer ethvert brudd på gjeldsregisterloven. Det vil for eksempel si brudd på § 1-1 om lovens formål og § 1-2 om definisjoner. De anbefaler at det gjøres en vurdering av hvilke brudd departementet ønsker å regulere med straff.

Kredittopplysningsforetaket *Experian* foreslår at lovforslagets straffebestemmelse justeres slik at den også kan anvendes overfor finansforetak og andre relevante kredittyttere hvis disse overtrer bestemmelsene.

8.3 Departementets vurdering

Stortinget har i senere tid uttrykt at det bør utvises tilbakeholdenhet med bruk av straff, se blant annet Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) kapittel 7 s. 82 flg. med videre henvisninger. Lovbrudd kan i stedet møtes med andre reaksjoner, som tilbakekall av tillatelse og krav om retting. På denne bakgrunn finner departementet at det er hensiktsmessig å stramme inn lovforslaget sammenlignet med forslaget i høringsnotatet. Departementet mener at brudd på meldeplikten i § 16 fjerde ledd bør være straffbar og foreslår en lovbestemmelse i samsvar med det, jf. utkast til § 18 første ledd. Andre overtredelser kan møtes med tilbakekall av tillatelse etter § 5 og pålegg om retting. Det anses på dette området ikke å være nødvendig med en gradering av lovovertridelser i form av foresett, uaktsomhet mv.

Departementet finner det også hensiktsmessig å foreta noen endringer for å harmonisere lovforslaget med straffeloven. I straffelovens forarbeider fremgår det at det er ønskelig at straffebestemmelser i spesiallovgivningen holder seg til strafferammene i straffeloven. I straffeloven er den laveste strafferammen fengsel opp til seks måneder, og strafferammen i utkastet til § 18 oppjusteres i tråd med dette.

Brudd på taushetsplikt kan hensiktsmessig straffes etter den generelle bestemmelsen om dette i straffeloven § 209, jf. utkast til § 18 annet ledd.

9 Utredning av alternative tiltak

9.1 Høringsutkastet

I høringsutkastet gjennomgikk departementet ulike alternativer til gjeldsregistrering. Det ble konkludert med at de vurderte tiltakene i større eller mindre grad kunne være gode supplementer til en ordning med registrering av gjeld, men at ingen av dem var tilfredsstillende erstatninger.

9.2 Høringsinstansenes syn

9.2.1 Alternativer til gjeldsregistrering

De fleste høringsinstansene har uttalt seg om alternativer til gjeldsregistrering. En rekke høringsinstanser fra ulike sektorer uttrykker et behov for ytterligere tiltak som kan bidra til at færre husholdninger får gjeldsproblemer, og at kredittvurderingene blir mer presise. Dette gjelder *Actis-Rusfeltets samarbeidsorgan*, *Forbrukerombudet*, *Forbrukerrådet*, *Fylkesmannen i Østfold*, *Gjeldsoffer-Alliansen*, *Huseiernes Landsforbund*, *Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)*, *Jussformidlingen*, *Namsfogden i Oslo*, *Namsfogden i Stavanger*, *Norges Bank*, *Norges Eiendomsmeglerforbund*, *Spillavhengighet-Norge*, *Velferdsforskningsinstituttet NOVA* og *Vest politidistrikt*. *Namsfogden i Stavanger* mener høringsutkastets forslag til gjeldsregister ikke utgjør et tilstrekkelig tiltak til å avhjelpe gjeldssituasjonen i samfunnet.

Det gis bred støtte til tiltak som rentetak på forbrukslån og begrensninger i markedsføringen av forbrukskreditt. Ingen av høringsinstansene vurderer dette som alternativer til gjeldsregisterloven. Flere uttrykker i stedet støtte til departements vurdering om at dette heller kan være supplementer til gjeldsregisterordningen. Blant annet uttaler *Forbrukerrådet* at gjeldsregister på flere områder vil ha en begrenset effekt og at det derfor vil være nødvendig å vurdere parallelle tiltak for å forhindre aggressiv markedsføring og salg av kreditt.

Flere interesseorganisasjoner og rettshjelpiltak stiller også spørsmål ved hvilken effekt gjeldsregisterloven vil ha for utlånere som uansett vil akseptere en høy risiko for betalingsmislighold fra

kunden. Blant annet viser *Huseiernes Landsforbund* til at det vil være opp til den enkelte kreditt- yter å vurdere hvilken vekt som skal legges på gjeldsopplysningene, og de mener at dette kan tyde på at et gjeldsregister i seg selv har liten verdi når det gjelder å verne svakerestilte mot lånehaier. *Forbrukerombudet* mener dagens praksis med å yte forbrukskreditt utelukkende basert på en forenklet kredittvurdering er problematisk. De anbefaler at det i tillegg til å innføre gjeldsregister, utredes om det etter gjeldende EU-regelverk er adgang til å stille strengere krav til kredittvurderingen enn det som praktiseres i norsk rett i dag. Dette kan skje gjennom å pålegge finansforetakene å innhente opplysninger fra gjeldsregistrene som en del av kredittvurderingen. *Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)* og *Jussformidlingen* mener også at det bør stilles krav om grundigere kredittvurderinger, og Jussformidlingen foreslår konkret at det innføres en plikt til å benytte gjeldsopplysninger i kredittvurderingene eller en skjerpet forsvarlighetsnorm for kredittyttere som kan bli sanksjonert. Forslaget om å kreve at gjeldsopplysningene blir benyttet i kredittvurderinger blir også trukket frem av *Forbrukerrådet*, som anbefaler at det både innføres en plikt for kredittyttere til å konsultere gjeldsregistrene, og respektere eller vektlegge informasjonen fra registrene. *Forbrukerrådet* legger til at det kan bestemmes i forskrift at gjeldsregisterloven skal evalueres etter ett års virketid, og at det i forbindelse med en slik evaluering kan vurderes å innføre en konsultasjonsplikt og en plikt til å vektlegge resultatene fra konsultasjonen.

Kredittopplysningsforetaket *Experian* anbefaler at det innføres en plikt til å benytte gjeldsopplysninger i kredittvurderingen. De mener at lovens formål neppe blir realisert godt nok uten dette. De viser til at en kredittscore som tar høyde for gjeldsopplysninger ikke nødvendigvis synliggjør for kredittytteren at personen har høy opplåning.

Forskningsinstituttet NOVA påpeker også at det ikke er foreslått noen frarådningsplikt for utlånerne, til forskjell fra boliglånets forskriften. De ber departementet overveie om en slik plikt bør inn i

gjeldsregisterloven eller den tilhørende forskriften.

9.3 Departementets vurderinger

9.3.1 Alternativer til gjeldsregistrering

9.3.1.1 Obligatorisk fremleggelse av selvangivelse

Det har vært fremholdt at gjeldsregistrering ikke vil være nødvendig dersom det innføres et krav om obligatorisk fremleggelse av selvangivelse ved all kredittgivning, fordi selvangivelsen allerede inneholder en fullstendig oversikt over gjeld. Et vesentlig problem ved dette er imidlertid at de aktuelle opplysningene lett kan være foreldet, slik at det ikke er sikkert at de gir et riktig bilde av gjeldsomfanget på søknadstidspunktet. Opplysningene kan i verste fall være opp mot atten måneder gamle. Ved den maskinelle prosessen som kredittvurdering for forbrukslån i stor grad bygger på, er det heller ikke praktisk mulig med en manuell behandling av selvangivelser.

9.3.1.2 Strengere markedsføringsregler

Strengere regulering av kredittmarkedsføring kan føre til at færre personer fristes til å ta opp kreditt, og det kan således være et bidrag til å redusere det samlede omfanget av forbrukskreditt. Tiltaket vil imidlertid ikke ha noen innvirkning på finansforetakenes vurdering av hvem som bør få lån. En eventuell regulering av markedsføring vil derfor ikke ha noen effekt på utlånspraksis, slik som tilgjengeliggjøring av gjeldsopplysninger til bruk ved kredittvurdering vil ha. Departementet mener derfor at regulering av markedsføring eventuelt må inngå som et supplement til registrering av gjeldsopplysninger, og ikke som et alternativt tiltak.

9.3.1.3 Strengere krav til kredittvurdering

Et mulig alternativ til gjeldsinformasjonsforetak 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 la være å opplyse om all gjeld. En annen utfordring ved å basere vurderingen på at lånesøkeren selv opplyser om eksisterende gjeld, er at stadig mer av kredittvurderingen skjer ved en maskinell prosess, kun basert på informa-

sjon fra tilgjengelige registre. Regler om strengere kredittvurdering kan derfor ikke være et godt alternativ til tilgjengeliggjøring av gjeldsopplysninger eller gjeldsregistrering.

9.3.1.4 Rentetak

Det har også blitt foreslått å begrense gjeldsproblemene i husholdningene ved å innføre grenser for hvor høy rente som kan kreves for forbrukskreditt. En rekke land har innført regler om dette, særlig for å begrense utbredelsen av de aller dyreste og kortsiktige lånene, hvor den effektive renten kan bli svært høy. Finland har for tiden et tak på noe over 50 prosent, mens det i Sverige er foreslått 40 prosent. I Frankrike ligger grensen på ca. 15 prosent og i Nederland på ca. 20 prosent. Et rentetak på forbrukskreditt ville naturlig nok i prinsippet ha fremtunget strengere kredittvurderinger, fordi det ville svekket finansforetakenes bæreevne for tap. Samtidig ville tilbudet av kjøpekreditter kunne blitt redusert, særlig overfor personer med svak økonomi. Det kan også tenkes en rekke andre virkninger. Spørsmålet må etter departementets syn eventuelt utredes nærmere før det vurderes innført.

På bakgrunn av en høringsuttalelse fra Huseiernes landsforbund nevner departementet at opphevelsen av ågerbestemmelsen i straffeloven ikke innebærer at åger nå er tillatt. Åger vil si ulovlige eller urimelig høye renter på lån av penger. Bakgrunnen for opphevelsen var at bestemmelsen ble ansett å ha mest historisk interesse, ettersom det straffesanksjonerte forbudet mot urimelige priser i pristiltaksloven ble antatt å gi tilstrekkelig vern mot ågerforbrytelsene. Etter pristiltaksloven § 2 er det forbudt å ta, kreve eller avtale priser som er urimelige. Heller ikke må det kreves, avtales eller opprettholdes forretningsvilkår som virker urimelig overfor den annen part eller som åpenbart er i strid med allmenne interesser.

9.3.1.5 Strengere kredittvurderingsplikt

Departementet har vurdert om en skjerping av regelverket omkring kredittyternes plikt til å kredittvurdere og eventuelt avslå kredittsøknader kan være et alternativ til å etablere gjeldsregistre eller alternative tjenester for tilgjengeliggjøring av gjeldsopplysninger. Etter gjeldende rett plikter kredittforetakene å foreta en kredittvurdering av alle lånekunder, også i forbindelse med kjøpekreditter og andre mindre engasjementer, jf. finansavtaleloven § 46 b første ledd. Ved kredittvurdering av kunder som søker boliglån er det en presise-

rende bestemmelse i boliglånsforskriften, hvor kredittyter skal foreta en relativt inngående undersøkelse og eventuelt avslå søknaden dersom søkerens betjeningsevne ikke er tilstrekkelig. For søknader om forbrukskreditter er det, i motsetning til i enkelte andre land, ingen avslagsplikt i Norge. Et mulig alternativ kunne være å innføre

avslagsplikt på forbrukskredittområdet med de samme sanksjoner som ved brudd på frarådningssplikt, jf. finansavtaleloven § 47. Men heller ikke et slikt tiltak kan erstatte kunnskap om eksisterende gjeldsforpliktelser. Tiltaket er derfor bare egnet som et eventuelt supplement til den foreslåtte gjeldsinformasjonsloven.

10 Oppretting av inkurie i gjeldsordningsloven

Lov 1992 nr. 99 om frivillig og tvungen gjeldsordning for privatpersoner (gjeldsordningsloven), viser i § 4-7 tredje ledd i dag til tvangsfullbyrdelsesloven § 9-7 annet og tredje ledd. Henvisningen gjelder visse bestemmelser om gjennomføring av verdsettelse av gjenstander skyldneren skal beholde under gjeldsordningen. Ved lov 2010 nr. 15 om endringer i finansavtaleloven ble det tilføyd

et nytt ledd i tvangsfullbyrdelsesloven § 9-7 slik at tidligere første, annet og tredje ledd ble til nye annet, tredje og fjerde ledd. Ved en inkurie ble ikke henvisningen i gjeldsordningsloven fanget opp. Det foreslås derfor en endring slik at gjeldsordningsloven § 4-7 tredje ledd henviser til tvangsfullbyrdelsesloven § 9-7 tredje og fjerde ledd.

11 Økonomiske og administrative konsekvenser

11.1 Konsekvenser for næringslivet

Det vil være private aktører som bærer kostnadene ved etablering og drift av en gjeldsopplysningsordning i privat regi.

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

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

En plikt for finansforetakene til å rapportere, eller på annen måte gjøre tilgjengelig gjeldsopplysninger, vil innebære at det må etableres tekniske løsninger for oversendelse eller tilgjengeliggjøring av data. Dette vil innebære en kostnad for finansforetakene. Nødvendige krav til den tekniske løsningen må imidlertid utarbeides i samarbeid mellom gjeldsinformasjonsforetakene og finansforetakene, slik at avgivelsen kan skje på en mest mulig hensiktsmessig måte for begge parter. I høringen fra 2012–2013 om gjeldsregister ble det spurt særskilt om innspill om hvilke konsekvenser den da foreslåtte rapporteringsplikten ville medføre for finansforetakene. Alle finansforetak som uttalte seg, anså det som ønskelig med en rapporteringsplikt. Ingen ga uttrykk for at kostna-

dene forbundet med en rapporteringsplikt ville være problematiske.

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

Tilgjengeliggjøringen av gjeldsopplysninger som det nå legges opp til, kan også bidra til at det blir enklere å etterprøve om finansforetakene har overholdt sitt ansvar for å føre en forsvarlig utlånspraksis. Finansforetakene har i dag en lovfestet plikt til å kredittvurdere sine kunder, og dette skal «om nødvendig» skje på grunnlag av opplysninger fra relevant database, jf. finansavtaleloven § 46 b. Hvorvidt det er gjort oppslag mot registrerte gjeldsopplysninger vil være et relevant moment ved vurderingen av om disse pliktene er oppfylt. Departementet legger til grunn at det vil være større sannsynlighet for lemping av forbrukerens forpliktelser etter finansavtaleloven § 47 dersom et finansforetak har unnlatt å fraråde om et lån som følge av at gjeldsopplysninger ikke har vært innhentet.

11.2 Konsekvenser for private

Formålet med tilgjengeliggjøring av gjeldsopplysninger er å sette finansforetakene i stand til å gjøre mer presise kredittvurderinger. Med tilgang til gjeldsopplysninger vil finansforetakene ha bedre grunnlag for å vurdere om en kredittsøker kan betjene lånet det søkes om. Det kan gi bedre samsvar mellom renten den enkelte låntaker får tilbud om og den faktiske risiko lånet utgjør for finansforetaket. De mest risikable lånene kan bli

holdt tilbake eller priset svært høyt. Det kan være at flere som ønsker lån ikke vil få det. På kort sikt vil vedkommende da ikke få løst sitt akutte behov eller ønske om penger. På lengre sikt antas det at dette vil redusere antall personer med gjeldsproblemer som følge av for høy gjeldsbyrde.

Når den faktiske gjeldssituasjonen er bedre kjent, vil finansforetaket kunne gjøre en mer konkret vurdering for hver enkelt kredittsøker. Selv om en ordning med gjeldsregistrering skulle føre til at enkelte får lån de ellers ikke ville ha fått, eller får større lån, er ikke dette en negativ effekt av gjeldsinformasjon. Det er positivt at betjeningsdyktige låntakere får kreditt de søker om, selv dette skulle øke kredittmengden i samfunnet.

En annen positiv effekt for enkeltpersoner vil være at det blir enklere å skaffe seg en oversikt over egen gjeldssituasjon. Det er mange enkeltpersoner som ikke har fullgod oversikt over egen økonomi. Den registrerte vil også kunne ta med seg opplysningene til namsmannen eller Nav-kontoret dersom det er behov for bistand til gjeldsforhandlinger. En mulig sideeffekt er også at noen vil avstå fra å søke om kreditt fordi vedkommende vet at gjeldsopplysningene vil være kjent for kreditttiter i kredittvurderingen. Registrering av gjeldsopplysninger kan da også ha en forebyggende effekt på gjeldsproblemer ved at det søkes om mindre kreditt.

11.3 Konsekvenser for det offentlige og samfunnet for øvrig

Etablering av en gjeldsopplysningsordning i privat regi vil være uten offentlig finansiering.

Tilgang til gjeldsopplysninger ved vurdering av kredittsøknader vil medføre at offentlige kreditttiter som Husbanken, kommunene og Statens Pensjonskasse vil kunne 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 til enkeltpersoners gjeldsproblemer gjennom den kommunale rådgivningstjenesten, rådgivningstelefonen 800 GJELD og ved behandling av saker etter gjeldsordningsloven og tvangsfullbyrdelsesloven. Det antas at antallet saker vil reduseres dersom gjeldsopplysninger blir tilgjengelige og benyttet i kredittvurderinger, og at dette igjen kan føre til reduserte kostnader for det offentlige. Det er viktig å forebygge en uheldig økonomisk utvikling, spesielt i en situasjon hvor rentenivået stiger.

Kostnadene knyttet til behandling av gjeldsordningssaker er på omlag 120 millioner kroner per år. I 2016 ble det åpnet omlag 2500 nye gjeldsforhandlinger etter gjeldsordningsloven. Dette tilsier en gjennomsnittlig kostnad per sak på cirka 30 000 kroner. Det er ikke mulig å anslå hvor mange tilfeller av alvorlige gjeldsproblemer en gjeldsopplysningsordning som foreslått, totalt vil forebygge, men departementet antar at tiltaket vil ha effekt.

12 Merknader til de enkelte paragrafene

12.1 Gjeldsinformasjonsloven

Til § 1 Lovens formål

Bestemmelsen klargjør at registrering og utlevering av gjeldsopplysninger har som formål å bidra til sikrere og mer presise kredittvurderinger i forbindelse med opptak av lån. Med unntak av forsknings-, analyse-, overvåknings- og statistikkformål, jf. § 12 fjerde og femte ledd, kan gjeldsopplysninger ikke brukes til andre formål enn dette. Andre som kan ha tilgang til ordinære kredittopplysninger fra kredittopplysningsforetak etter personopplysningsregelverket, kan kun motta kredittscore hvor gjeldsopplysninger inngår i beregningsgrunnlaget, jf. § 13 annet ledd, og ikke selve gjeldsopplysningen.

Til § 2 Definisjoner

Bestemmelsen definerer enkelte sentrale begreper som er brukt i loven.

Betegnelsen «gjeldsinformasjonsforetak» i bokstav a er ment å omfatte både foretak som velger å benytte tradisjonelle dataregistre og foretak som vil benytte andre løsninger, som for eksempel spørretjenester/portaler.

Med «finansforetak» i bokstav b menes foretak som nevnt i finansforetaksloven § 1-3. Også utenlandske finansforetak som driver virksomhet gjennom filial i Norge, eller ved grensekryssende virksomhet, jf. finansforetaksloven § 1-2 annet ledd, er omfattet. Finansforetakene skal både avgis gjeldsopplysninger til gjeldsinformasjonsforetak, og kunne få dem utlevert til bruk ved kredittvurdering i forbindelse med en konkret kredittsøknad eller søknad om endring av vilkår på en løpende kreditt.

«Kredittopplysningsforetak», jf. bokstav c, defineres i henhold til personopplysningsloven § 3 fjerde ledd, med videre henvisninger til personopplysningsforskriften § 4-5, jf. § 4-2.

I bokstav d defineres «gjeldsopplysning». Dette er de opplysninger som kan og skal rapporteres eller tilgjengeliggjøres fra finansforetak til gjeldsinformasjonsforetak. Bruken av uttrykket

«enkeltperson» innebærer at det kun er fysiske personers gjeldsforpliktelser som omfattes. Selskaper, foreninger og andre sammenslutninger er dermed unntatt. Enkeltpersonforetak vil imidlertid omfattes idet gjelden til disse foretakene er registrert på innehaver som også er fullt ansvarlig for gjelden. Med «gjeld» menes faktisk utestående beløp, herunder også eventuelle renter og omkostninger. «Ubenyttet kredittramme» omfatter innvilgede trekkrettigheter på blant annet kredittkort og usikrede rammelån. Dersom rammen er benyttet fullt ut, vil altså «gjeld» og «kredittramme» være samme størrelse.

Dersom gjelden, eventuelt rammen, er «sikret ved registrert panterett i formuesgode som tilhører skyldneren», faller den utenfor definisjonen av «gjeldsopplysning». Slik gjeld skal altså ikke rapporteres eller tilgjengeliggjøres overfor gjeldsinformasjonsforetak. Med «registrert panterett» menes panterett som er innført i registeret for de aktuelle panteobjektene, for eksempel grunnboka eller Løsøreregisteret. Dette medfører for eksempel at gjeld med pant i bolig vil falle utenfor definisjonen av gjeldsopplysning. Kredittkjøp av varer hvor det avtales salgspant vil i de fleste tilfeller falle inn under begrepet «gjeldsopplysning», og opplysning om slik kreditt vil dermed måtte avgis. Salgspant blir som hovedregel ikke registrert i noe register, bortsett fra ved kjøp av bil eller andre registrerbare kjøretøyer. Da er panteretten registrert og den underliggende kreditten vil ikke være «gjeldsopplysning» som skal avgis etter definisjonen her.

Det vil ikke ha noen betydning om en gjeldsforpliktelse er sikret ved *kausjon*. En ren personkausjon er ikke gjenstand for registrering. En realkausjon, det vil si en sikkerhetsstillelse i fast eiendom eller liknende fra kausjonisten, blir bare registrert hos denne, og ikke hos låntaker. Kreditten er da ikke registrert i formuesgode som «tilhører vedkommende.» Dette er bakgrunnen for at formuleringen «tilhører vedkommende» er brukt. Låntakers kausjonssikrede gjeld skal det derfor avgis opplysninger om. Se nærmere i de alminnelige merknadene under punkt 4.4.4.

Skyldnerens *kausjonsansvar*, altså de tilfeller hvor skyldneren selv har kausjonert for andre, er ikke en gjeldsopplysning etter definisjonen her.

Dersom et krav er misligholdt, kan namsmyndigheten etter begjæring fra kreditor ha stiftet *utleggspant* i skyldnerens eiendeler. Dersom det er tale om registrerbare eiendeler, for eksempel eiet bolig eller bil, vil kreditten falle utenfor definisjonen av «gjeldsopplysning», og den skal altså ikke avgis. Departementet antar at dette er uproblematisk idet gjelden da vil kunne gjenfinnes i de aktuelle registre. I slike tilfeller vil det normalt også være registrert en betalingsanmerkning på skyldner som følge av misligholdet og stiftelsen av utleggspantet. Det er videre ikke meningen at utlegg i en gjenstand som ikke er registrerbar, for eksempel et piano, skal anses som «registrert» panterett etter bestemmelsen her. Slik kreditt skal det dermed avgis opplysning om. Varekreditter, avbetalinger, fakturakjøp og liknende avtaler skal det ikke gis opplysninger om med mindre avtalen er inngått med et opplysningspliktig «finansforetak», jf. § 2 første ledd bokstav b.

Det kan gis forskrift om utvidelse av definisjonen av «gjeldsopplysning» til også å omfatte pantsikret gjeld dersom det senere skulle vise seg å være behov for det, jf. bokstav d annet punktum. Dersom dette blir aktuelt, vil altså boliggjeld og bilgjeld kunne komme inn i ordningen på et senere tidspunkt. I så fall vil virkeområdet bli vesentlig mer omfattende enn opprinnelig planlagt, og det må sikres at blant annet de nødvendige tekniske forutsetninger er på plass før en slik utvidelse iverksettes.

Definisjonen av «kredittopplysning» i bokstav e, samsvarer med definisjonen i personopplysningsforskriften § 4-2.

Bokstav f inneholder en definisjon av «kredittscore». Definisjonen er tatt med på bakgrunn av at betegnelsen benyttes flere steder i lovutkastet, og at den ikke har noe generelt eller allmenngyldig innhold. Bokstav f er ny i forhold til høringsnotatet.

Til § 3 Vilkår for å drive virksomhet som gjeldsinformasjonsforetak

Første ledd i bestemmelsen fastslår at virksomhet som gjeldsinformasjonsforetak krever særlig tillatelse (konsesjon) fra departementet. Tillatelsen innebærer ikke enerett. Alle foretak som oppfyller vilkårene vil ha krav på å få konsesjon. Det kan således tenkes å bli flere gjeldsinformasjonsforetak.

I annet ledd bokstav a stilles det krav om at eierne må være egnet til å sikre en god, effektiv og forsvarlig forvaltning av foretaket. Det er i § 3 tredje ledd presisert hvilke momenter som det særlig vil legges vekt på i egnethetsvurderingen. Opplistingen er ikke uttømmende, slik at også andre forhold kan trekkes inn i vurderingen. Når det gjelder henvisningen til «tidligere handlemåte», vil det være relevant å vurdere om den aktuelle eieren gjennom tidligere handlinger, typisk i forretningsforhold, har vist seg skikket til å være eier av eierandel i et gjeldsinformasjonsforetak. Sammen med øvrige momenter som «alminnelig omdømme» og «faglig kompetanse», vil hovedformålet være å få fastslått om det hersker begrunnet tvil om den aktuelle eierens integritet og/eller faglige kompetanse i forhold til den virksomhet som et gjeldsinformasjonsforetak driver. «Hensynet til forsvarlig virksomhet» forutsetter blant annet en vurdering av den aktuelle eierens økonomiske bæreevne og dennes mulige bidrag til en forsvarlig drift av gjeldsinformasjonsforetaket.

Bestemmelsen om eiernes egnethet suppleres av § 6 annet ledd om egnethetskrav for foretakets styremedlemmer, daglig leder og andre som faktisk deltar i ledelsen av foretaket.

Foretaket må etter annet ledd bokstav b kunne dokumentere at gjeldsopplysninger kan utleveres og eventuelt registreres på en sikker, ordnet og effektiv måte, for eksempel ved blant annet å vise til en gjennomført risiko og sårbarhetsanalyse (ROS).

I henhold til annet ledd bokstav c skal et gjeldsinformasjonsforetak organiseres enten som et aksjeselskap eller som et allmennaksjeselskap. Foretaket må dermed oppfylle aksjelovens eller allmennaksjelovens krav i tillegg til krav fastsatt i eller i medhold av loven her.

Etter siste ledd kan det settes vilkår for tillatelsen.

Til § 4 Søknad om tillatelse

Første ledd fastslår at søknad om tillatelse til å drive gjeldsinformasjonsforetak skal inneholde de opplysninger som er av betydning for behandling av søknaden, og som viser at de lov- og forskriftsfestede krav til virksomheten er oppfylt. Dette medfører blant annet at krav til organisasjonsform, eiernes egnethet, ledelsens kvalifikasjoner og vandel må dokumenteres. Det samme gjelder blant annet foretakets vedtekter og organisering av internkontroll.

For å sikre en effektiv behandling av søknaden, er det i bestemmelsens annet ledd fastsatt at behandlingstiden ikke må overskride seks måneder fra mottak av søknaden. Dette er samme frist som for søknad om etablering av finansforetak etter finansforetaksloven. En eventuell overskridelse av fristen vil ikke gi søker rettskrav på konsesjon. Dersom søknaden ikke inneholder de opplysninger som er nødvendige for behandling av søknaden, regnes fristen fra det tidspunkt slike opplysninger er mottatt.

Til § 5 Endring og tilbakekall av tillatelse

Bestemmelsen regulerer konsesjonsmyndighetens adgang til å endre eller trekke tilbake en tillatelse som allerede er gitt. Bokstav a gjelder tillatelser som ikke blir brukt eller ønskes brukt. I slike tilfeller kan tillatelsen trekkes tilbake innenfor en tidsramme på 12 måneder etter at tillatelsen ble gitt, det vil si datoen for vedtaket. Det presiseres at dette er en skjønnsmessig vurdering, og at departementet kan unnlate å trekke tillatelsen tilbake dersom foretaket ikke har rukket å ta den i bruk som følge av tidkrevende tekniske klargjøringer eller lignende. Bokstav b gjelder når tillatelse er gitt ved hjelp av uriktige opplysninger eller andre uregelmessigheter. Med mindre de feilaktige opplysningene bevisst er gitt, kan konsesjonsmyndigheten vurdere om det skal gis adgang til å rette feilen.

Bokstav c gjelder dersom foretaket begår lovbrudd i sin virksomhet. Vurderingen av om tilbakekall skal skje vil blant annet bero på forholdets grovhet og om det har skjedd flere ganger. Bokstav d gir også rett til endring eller tilbakekall dersom pålegg fra tilsynsmyndigheten ikke etterkommes.

Til § 6 Styre og ledelse

Gjeldsinformasjonsforetak skal etter bestemmelsen ha daglig leder og et styre med minst tre medlemmer. Daglig leder eller annen ansatt kan ikke være medlem av styret. Bestemmelsen skal sikre at styrets kontroll- og tilsynsoppgaver kan utføres på en tilfredsstillende måte. Det stilles i annet ledd kvalifikasjons- og egnethetskrav til styremedlemmene og ledelsen i foretaket.

I tredje ledd fastsettes krav om politiattest for styremedlemmer, daglig leder og andre personer som inngår i den faktiske ledelsen av virksomheten i et gjeldsinformasjonsforetak. Andre som inngår i den «faktiske» ledelsen kan for eksempel være daglig leders faste stedfortreder eller andre

sentrale ansatte (for eksempel ledere) som jevnlig deltar i beslutningsprosesser på ledernivå eller er gitt en så vid myndighet at vedkommende inngår i den faktiske ledelsen. Etter fjerde ledd plikter foretaket å gi tilsynsmyndigheten melding om eventuelle endringer i styret og ledelsen.

Til § 7 Vedtekter

Det følger av kravet om at et gjeldsinformasjonsforetak skal organiseres som aksjeselskap eller allmennaksjeselskap, jf. § 3 annet ledd bokstav c i lovutkastet her, at foretaket skal ha vedtekter, jf. aksjeloven §§ 2-1 og 2-2 og allmennaksjeloven §§ 2-1 og 2-2. Etter § 7 første ledd i loven her skal departementet godkjenne vedtektene. Vedtektene må minimum oppfylle aksjelovgivningens krav for å kunne godkjennes. Samtidig bestemmes det i annet ledd at det kan gis forskrift om innholdet i slike vedtekter. Det kan for eksempel være hensiktsmessig å gi forskrift om enkelte typer vedtekter eller vedtektsendringer som ikke behøver godkjenning, for eksempel om bedriftsinterne forhold som har liten eller ingen betydning for foretakets gjeldsinformasjonsvirksomhet.

Til § 8 Internkontroll

Kravet om internkontroll skal sikre at det etableres tilfredsstillende rutiner og klare ansvarsforhold for drift og organisering av foretaket. Departementet kan i forskrift gi ytterligere regler om internkontroll. Dette kan for eksempel bli aktuelt dersom det viser seg å være særlig behov for slik kontroll i gjeldsinformasjonsforetak. Bestemmelsen utfylles av finanstillsynsloven § 4 nr. 2 om tilsynets adgang til å pålegge foretak å innrette internkontrollen etter de bestemmelser tilsynet fastsetter. For virksomhet som omfattes av personopplysningsregelverket, nevnes dessuten personopplysningsloven § 14 om internkontroll.

Til § 9 Virksomhetsbegrensning

Bestemmelsen fastslår i første ledd første punktum hvilken virksomhet gjeldsinformasjonsforetak kan drive. Hovedregelen er at gjeldsinformasjonsforetak kun kan drive denne type virksomhet. Dette er viktig for foretakets allmenne tillit. Dersom det drives annen virksomhet i foretaket, vil dette også kunne svekke tilsynsmyndighetens mulighet til å føre effektiv kontroll og tilsyn med kjernevirksomheten. Gjeldsinformasjonsforetak kan verken motta, innhente, registrere eller utlevere andre kredittopplysninger enn gjeldsopplys-

ninger. Annen konsesjonspliktig virksomhet skal drives i eget foretak.

På bakgrunn av at det kan være rasjonelt å drive enkelte former for annen virksomhet i forbindelse med, eller som følge av kjerneoppgavene, åpner annet ledd likevel for en viss adgang til dette. Slik virksomhet skal imidlertid stå i direkte sammenheng med gjeldsinformasjonsvirksomheten, og den må ikke være egnet til å svekke tilliten til foretakets integritet og uavhengighet. Særlig uheldig vil det for eksempel være dersom foretaket skulle drive en virksomhet i konkurranse med sine samarbeidspartnere og kunder, eller virksomhet som subsidierer eller selv blir subsidiert av kjernevirksomheten. Foretaket må for eksempel ikke drive finansieringsvirksomhet eller kredittopplysningsvirksomhet.

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

Til § 10 Finansforetaks plikt til å gjøre gjeldsopplysninger tilgjengelige

Bestemmelsen fastslår plikten til rapportering eller annen tilgjengeliggjøring av gjeldsopplysninger for finansforetak. Med tilgjengeliggjøring menes for eksempel finansforetakenes tilrettelegging for at en spørreportal eller liknende skal få tilgang til gjeldsopplysninger på en hensiktsmessig måte.

Plikten vil omfatte filialer av utenlandske finansforetak som ikke har konsesjon fra norske myndigheter, se også § 2 bokstav b. Plikten skal bidra til at gjeldsinformasjonsforetakene og kredittterterne får tilgang til mest mulig fullstendige og oppdaterte opplysninger til enhver tid. Unnlatt rapportering eller tilgjengeliggjøring kan sanksjoneres av Finanstilsynet, jf. § 16.

Departementet gis kompetanse til i forskrift å kunne gi nærmere regler om rapportering og annen tilgjengeliggjøring av gjeldsopplysninger, herunder om tekniske forhold, opplysningenes detaljeringsgrad og rapporteringshyppighet av opplysninger, jf. forskriftshjemmelen i annet ledd.

Til 11 Gjeldsinformasjonsforetaks tilretteleggings- og registreringsplikt

Gjeldsinformasjonsforetak plikter etter første ledd første punktum å legge til rette for at gjeldsopplysninger kan mottas fra finansforetakene på en måte som er hensiktsmessig også for finansforetakene. Dette kan blant annet bety at datasystemer på begge sider må tilpasses. Brudd på pliktene kan føre til pålegg og sanksjoner fra tilsynsmyndigheten, jf. denne lovens § 16 og finanstillitsloven. Bestemmelsen må ses i sammenheng med § 10, hvoretter finansforetakene skal rapportere eller på annen måte tilgjengeliggjøre gjeldsopplysningene for gjeldsinformasjonsforetak.

Gjeldsinformasjonsforetak som etablerer register, har etter annet ledd også plikt til å registrere gjeldsopplysninger som mottas. Dette skal bidra til å sikre at ordningen blir mest mulig fullstendig og oppdatert til enhver tid.

Også her vil det kunne gis nærmere bestemmelser i forskrift, jf. tredje ledd.

Til § 12 Utlevering av gjeldsopplysninger fra gjeldsinformasjonsforetak

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

Bestemmelsen inneholder en uttømmende opplisting av hvem gjeldsinformasjonsforetak kan utlevere gjeldsopplysninger til. Med «gjeldsopplysning» menes her opplysning som definert i § 2 bokstav d første punktum. Departementet kan i forskrift bestemme at gjeldsopplysninger også skal omfatte pantelikret gjeld.

Første ledd bokstav a åpner for utlevering av gjeldsopplysninger til finansforetak, det vil si banker og kredittforetak mv., slik disse er definert i finansforetaksloven, samt til Husbanken og Statens pensjonskasse.

Det er imidlertid bare ved kredittvurdering i forbindelse med en konkret kredittsøknad eller søknad om endring av vilkår på en løpende kreditt, at gjeldsopplysninger kan utleveres til de nevnte institusjonene. Dette kan altså være aktuelt både ved søknad om lån og kreditt eller ved senere søknad om endrede betalingsvilkår mv., som krever ny kredittvurdering. Det kan dermed ikke innhentes opplysninger i forbindelse med oppfølging av låneavtaler, inkassoarbeid eller liknende.

I henhold til første ledd bokstav b skal kommunene på samme måte som kredittytterne nevnt i bokstav a kunne benytte seg av gjeldsopplysninger ved behandling av søknader om såkalt startlån, jf. forskrift 12. mars 2014 nr. 273 om startlån fra Husbanken gitt med hjemmel i Husbankloven § 1. Dette er en type lån som gis av Husbanken til kommunene for videre utlån til enkeltpersoner som antas å ha problemer på det ordinære kredittmarkedet. Også i forbindelse med slike søknader gjøres det en kredittvurdering. Det er bare kommuneansatte med ansvar for kredittvurdering av søkere om startlån som kan ha tilgang til gjeldsopplysninger, og adgangen gjelder bare under selve søknadsbehandlingen. Kommunene må opprette tilfredsstillende systemer for å hindre tilgang utover dette.

Første ledd bokstav c gjelder tilgangen til gjeldsopplysninger for kredittopplysningsforetak. Disse vil kunne innhente gjeldsopplysninger når de mottar forespørsel om å utarbeide en kredittopplysning. Dette gjelder både om forespørselen kommer fra et finansforetak i forbindelse med en kredittsøknad eller fra andre som har adgang til å innhente kredittopplysninger etter personopplysningsregelverket. Men kredittopplysningsforetaket kan ikke gi selve gjeldsopplysningen videre til andre enn kredittyttere som nevnt i første ledd bokstav a og b. Andre med saklig behov etter personopplysningsregelverket må nøye seg med en kredittscore hvor gjeldsopplysningen inngår i beregningsgrunnlaget.

Bokstav d klargjør at enhver skal kunne få utlevert opplysninger om seg selv. Dette følger også av alminnelige regler om innsynsrett i personopplysningsloven. Bestemmelsen er tatt med av informasjonshensyn.

Annet ledd åpner for at gjeldsopplysninger kan utleveres til finansforetak og kredittopplysningsforetak til bruk ved utarbeidelse av kredittscoremodeller. Dette vil være tale om «masseopplysninger» som må utleveres i en teknisk anvendelig form og på hensiktsmessig måte ellers. Det kan bli utarbeidet forskrift med nærmere bestemmelser om detaljene i dette, jf. forskriftshjemmel i § 12 åttende ledd.

I henhold til tredje ledd kan gjeldsopplysninger også innhentes i forbindelse med utbetalingskontroll. Slik kontroll vil være særlig aktuelt dersom det tar noe tid mellom innvilgelse av kreditten og utbetalingen. Det kan da være behov for å sikre at det ikke er opptatt for mye gjeld i mellomtiden.

Etter bestemmelsens fjerde ledd kan Norges Bank, Finanstilsynet og Statistisk sentralbyrå

kreve utlevert gjeldsopplysninger for analyse-, overvåknings- og statistikkformål. Det vil kunne gis nærmere regler i forskrift om hvordan gjeldsopplysninger til disse formål skal utleveres, jf. forskriftshjemmelen i åttende ledd. Annen offentlig myndighet kan bare få utlevert gjeldsopplysninger når det er særskilt hjemmel for det.

Femte ledd gjelder utlevering av gjeldsopplysninger til forskning. Henvisningen til verdipapirregisterloven medfører at Finanstilsynet kan gi tillatelse til at opplysninger utleveres til forskning på nærmere vilkår.

Det fremgår av sjette ledd at gjeldsopplysninger ikke kan gis videre til andre. For finansforetak og kredittopplysningsforetak gjelder dette også overfor andre foretak i samme konsern. Verken inkassoforetak, boligutleiery, strømleverandører, eller liknende vil dermed ha tilgang til gjeldsopplysninger, verken fra gjeldsinformasjonsforetak eller andre som har mottatt slike opplysninger. Noen unntak fra forbudet mot å gi gjeldsopplysninger videre gjelder for kredittopplysningsforetak etter § 13 i loven her, samt for krav om innsyn fra den opplysningen gjelder.

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

Det er i bestemmelsens åttende ledd inntatt en hjemmel til å gi forskrift med nærmere regler om utlevering av gjeldsopplysninger fra gjeldsinformasjonsforetak. Hjemmelen gjelder generelt, men det er særlig tenkt på behovet for å klargjøre tekniske detaljer og former for utlevering til kredittopplysningsforetak og finansforetak for bruk i arbeidet med kredittscoremodeller, samt til offentlige myndigheter og forskere.

Til § 13 Utlevering av gjeldsopplysninger og kredittscore fra kredittopplysningsforetak

Bestemmelsen klargjør i første ledd at kredittopplysningsforetak kan gi gjeldsopplysninger videre til kredittyttere etter § 12 første ledd bokstav a og b når kredittopplysningsforetak etter forespørsel fra disse skal foreta kredittvurdering, herunder utarbeide kredittscore, i forbindelse med en konkret kredittsøknad eller søknad om endring av vilkår på en løpende kreditt, samt ved innsynskrav fra den opplysningen gjelder. Det siste fremgår også av personopplysningsloven.

Kredittopplysningsforetak kan altså utlevere både selve gjeldsopplysningen og en kredittscore hvor gjeldsopplysninger inngår, til kredittyttere nevnt i § 12 første ledd bokstav a og b når disse skal foreta en kredittvurdering.

Det fremgår av annet ledd at andre som har saklig behov for kredittopplysninger etter personopplysningsloven § 3 fjerde ledd, jf. personopplysningsforskriften § 4-3 første ledd, kan få utlevert kredittscore hvor gjeldsopplysninger inngår i beregningsgrunnlaget. Disse kan ikke få utlevert selve gjeldsopplysningen.

Til § 14 Gjeldsinformasjonsforetaks rett til vederlag for utleverte opplysninger

Etter bestemmelsen i § 14 kan gjeldsinformasjonsforetak kreve vederlag for utlevering av gjeldsopplysninger. Foretaket kan også kreves vederlag ved utlevering til forskning, jf. § 12 femte ledd.

Det kan ikke kreves vederlag ved utlevering til den opplysningen gjelder. Dette fremgår også av personopplysningsloven. Vederlag kan heller ikke kreves fra offentlig myndighet med særskilt hjemmel til å kreve opplysninger fra gjeldsinformasjonsforetak. Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om vederlag.

Til § 15 Sletting av gjeldsopplysninger

Bestemmelsen regulerer sletting av opplysninger. Opplysninger om nedbetalingslån skal slettes når lånet er innfridd i sin helhet. For kredittkort og andre rammekreditter må også kredittrammen, eller «trekkrettigheten», være avvirket.

Det kan gis forskrift om det nærmere innholdet i plikten til å slette gjeldsopplysninger, herunder om tidspunktet for når dette skal skje.

Til § 16 Tilsyn, forholdet til tilsynsmyndigheten

Det fastslås i første ledd at gjeldsinformasjonsforetak skal være underlagt tilsyn fra Finanstilsynet, jf. også finanstilsynsloven § 1 første ledd nr. 21, som bestemmer at Finanstilsynet fører tilsyn med «andre foretak så langt det følger av bestemmelser i eller i medhold av særskilt lov». Finanstilsynet skal iht. finanstilsynsloven § 3 påse at de foretak Finanstilsynet har tilsyn med virker på hensiktsmessig og betryggende måte i samsvar med lov og bestemmelser gitt i medhold av lov samt med den hensikt som ligger til grunn for foretakenes opprettelse, dens formål og vedtekter. Tilsynet skal også se til at foretakene ivaretar forbrukernes interesser og rettigheter.

Annet ledd fastsetter foretakenes plikt til å gi tilsynsmyndigheten nødvendige opplysninger og dokumentasjoner. Bestemmelsen utfylles av finanstilsynsloven § 3 annet og tredje ledd om plikt til å gi tilsynet innsyn i regnskaper mv.

Tredje ledd første punktum bestemmer at Finanstilsynet kan gi pålegg om retting av ulike forhold som er i strid med lov, forskrift eller foretakets egne regler eller forretningsvilkår. Bestemmelsen utfylles av finanstilsynsloven § 4 om ulike øvrige pålegg tilsynet kan gi overfor foretak underlagt tilsynsmyndigheten. I annet punktum bestemmes at Finanstilsynet også kan gi pålegg om retting dersom gjeldsinformasjonsforetakets ledelse eller styremedlemmer ikke fyller visse lovfastsatte krav. Retting vil her først og fremst medføre at foretaket må sørge for å ansette personer som oppfyller kravene dersom det skal ha adgang til å fortsette virksomheten.

Bestemmelsen fastsetter i fjerde ledd at foretaket uoppfordret skal melde fra til Finanstilsynet dersom det fattes vedtak om at det skal avvikles, eller foretaket ikke lenger kan fylle sine funksjoner. Både styret og daglig leder er ansvarlig for at dette blir gjort.

Til § 17 Taushetsplikt

Bestemmelsen fastslår i første ledd at tillitsvalgte, ansatte og revisor i et gjeldsinformasjonsforetak har taushetsplikt om nærmere bestemte opplysninger de får vite om i sitt arbeid. Det pliktes å hindre at noen får adgang til eller kjennskap til opplysningene, med mindre annet følger av lov. For opplysninger til bruk i forskning og forskeres taushetsplikt, gjelder verdipapirregisterloven §§ 8-3 og 8-4 tilsvarende, jf. annet ledd.

Til § 18 Straff

Etter bestemmelsens første ledd kan forsettlig eller uaktsom overtredelse av bestemmelsene om meldeplikt i § 16 fjerde ledd medføre bøter, og i alvorligere tilfeller fengselsstraff. Det følger av annet ledd at brudd på taushetsplikt straffes etter straffelovens generelle bestemmelse i § 209.

Til § 19 Forholdet til regelverket om personopplysninger

Bestemmelsen fastslår at personopplysningsloven gjelder for gjeldsinformasjonsforetak så langt ikke annet følger av gjeldsinformasjonsloven. Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om forholdet til personopplysningsloven.

12.2 Finansforetaksloven

Til § 16-2 i finansforetaksloven

Bestemmelsen gjør unntak fra taushetsplikten slik at gjeldsopplysninger kan rapporteres til eller på annen måte gjøres tilgjengelig overfor gjeldsinformasjonsforetak.

12.3 Gjeldsordningsloven

Til § 4-7 i gjeldsordningsloven

Lovhenvisningen i bestemmelsens tredje ledd foreslås endret for å rette opp en inkurie som

følge av en endring i tvangsfullbyrdelsesloven i 2010, jf. kapittel 10 foran. Den opprinnelige henvisningen til tvangsfullbyrdelsesloven § 9-7 annet og tredje ledd, rettes til tredje og fjerde ledd.

Barne- og likestillingsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om gjeldsinformasjon ved kredittvurdering av privatpersoner (gjeldsinformasjonsloven).

VI HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om gjeldsinformasjon ved kredittvurdering av privatpersoner (gjeldsinformasjonsloven) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om gjeldsinformasjon ved kredittvurdering av privatpersoner (gjeldsinformasjonsloven)

Kapittel 1 Innledende bestemmelser

§ 1 Lovens formål

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

§ 2 Definisjoner

I denne lov menes med:

- a) gjeldsinformasjonsforetak: foretak med tillatelse etter loven her til å motta, innhente, registrere og utlevere gjeldsopplysninger,
- b) finansforetak: foretak som nevnt i finansforetaksloven § 1-3. Dette gjelder også utenlandske finansforetak som driver virksomhet gjennom filial i Norge, eller ved grensekryssende virksomhet, jf. finansforetaksloven § 1-2 annet ledd,
- c) kredittopplysningsforetak: foretak med tillatelse til å drive kredittopplysningsvirksomhet, jf. personopplysningsloven § 3 fjerde ledd,
- d) gjeldsopplysning: opplysning om en enkeltpersons gjeld eller ubenyttet kredittramme, som ikke er sikret ved registrert panterett i formuesgode som tilhører vedkommende. Departementet kan i forskrift bestemme at gjeldsopplysning også skal omfatte pantesikret gjeld,
- e) kredittopplysning: meddelelse som belyser kredittverdighet eller økonomisk vederheftighet,
- f) kredittscore: en matematisk beregnet poengsum eller kode som beskriver en enkeltpersons risikoprofil som kredittkunde og som brukes av kredittopplysningsforetak og finansforetak til å bedømme kredittverdighet.

Kapittel 2 Vilkår og tillatelser

§ 3 Vilkår for å drive virksomhet som gjeldsinformasjonsforetak

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

Tillatelse kan bare gis dersom:

- a) foretakets eiere er egnet til å sikre en god, effektiv og forsvarlig forvaltning av foretaket,
- b) foretaket kan dokumentere evne til sikker, ordnet og effektiv utlevering og eventuell registrering av gjeldsopplysninger, og
- c) foretaket er organisert som aksjeselskap eller allmennaksjeselskap og oppfyller de krav som stilles i aksjeloven eller allmennaksjeloven, i tillegg til kravene som følger av eller er gitt i medhold av loven her.

Ved vurderingen av om foretakets eiere er egnet etter annet ledd bokstav a, skal det særlig legges vekt på eiernes alminnelige omdømme, faglige kompetanse, tidligere handlemåte, tilgjengelige økonomiske ressurser, hensynet til forsvarlig virksomhet, samt muligheten til å utøve et effektivt tilsyn.

Det kan settes vilkår for tillatelsen.

§ 4 Søknad om tillatelse

Søknad om tillatelse til å drive virksomhet som gjeldsinformasjonsforetak skal inneholde de opplysninger som er av betydning for behandling av søknaden, og som viser at de lov- og forskriftsfestede kravene er oppfylt.

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

§ 5 Endring og tilbakekall av tillatelse

Departementet kan endre, sette nye vilkår for eller tilbakekalle tillatelsen til å drive virksomhet som gjeldsinformasjonsforetak dersom gjeldsinformasjonsforetaket:

- a) ikke gjør bruk av tillatelsen innen tolv måneder etter at tillatelsen ble gitt, gir uttrykkelig avkall på tillatelsen, eller har opphørt å drive virksomhet som gjeldsinformasjonsforetak i mer enn seks måneder,
- b) har fått tillatelsen ved hjelp av uriktige opplysninger eller andre uregelmessigheter,

- c) foretar alvorlige eller systematiske overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av lov, eller
- d) ikke etterkommer pålegg gitt av Finanstilsynet.

§ 6 *Styre og ledelse*

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

Styremedlemmer, daglig leder og andre personer som inngår i den faktiske ledelsen av virksomheten i et gjeldsinformasjonsforetak, skal ha relevante kvalifikasjoner og yrkeserfaring og skal ikke ha utvist adferd som gir grunn til å anta at stillingen eller vervet ikke vil kunne ivaretas på forsvarlig måte.

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

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

§ 7 *Vedtekter*

Gjeldsinformasjonsforetakets vedtekter og endringer i disse skal godkjennes av departementet.

Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om vedtektenes innhold.

§ 8 *Internkontroll*

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

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

Gjeldsinformasjonsforetak kan anvende underleverandører i virksomheten.

§ 9 *Virksomhetsbegrensning*

Gjeldsinformasjonsforetak kan motta, innhente, registrere og utlevere gjeldsopplysninger. Annen konsesjonspliktig virksomhet skal drives i eget foretak.

Utover virksomhet som nevnt i første ledd første punktum, kan gjeldsinformasjonsforetak bare drive annen virksomhet som har direkte sammenheng med gjeldsinformasjonsvirksomheten, og som ikke er egnet til å svekke tilliten til foretakets integritet og uavhengighet. Gjeldsinformasjonsforetak må rapportere til Finanstilsynet og departementet hvis det driver slik annen virksomhet.

Gjeldsinformasjonsforetak kan ikke motta, innhente, registrere eller utlevere andre kredittopplysninger enn gjeldsopplysninger.

Departementet kan i forskrift gi nærmere regler og treffe enkeltvedtak om hva slags virksomhet gjeldsinformasjonsforetak kan drive.

Kapittel 3 Mottak og utlevering av gjeldsopplysninger

§ 10 *Finansforetaks plikt til å gjøre gjeldsopplysninger tilgjengelige*

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

Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om rapportering og annen tilgjengeliggjøring av gjeldsopplysninger, herunder om tekniske forhold, opplysningenes detaljeringsgrad og rapporteringshyppighet.

§ 11 *Gjeldsinformasjonsforetaks tilretteleggings- og registreringsplikt*

Gjeldsinformasjonsforetak skal legge til rette for at rapportering eller annen tilgjengeliggjøring av gjeldsopplysninger fra finansforetak etter § 10 kan skje på en hensiktsmessig måte.

Gjeldsinformasjonsforetak som etablerer register, skal registrere gjeldsopplysninger når disse mottas.

Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om tilretteleggings- og registreringsplikten.

§ 12 *Utlevering av gjeldsopplysninger fra gjeldsinformasjonsforetak*

Gjeldsinformasjonsforetak kan utlevere gjeldsopplysninger til:

- a) finansforetak, Husbanken og Statens pensjonskasse, når disse skal foreta kredittvurdering i forbindelse med en konkret kredittsøknad eller søknad om endring av vilkår på en løpende kreditt,

- b) kommune, i forbindelse med behandling av søknad om startlån eller søknad om endring av vilkår for innvilget startlån,
- c) kredittopplysningsforetak, når disse etter forespørsel fra kredittyttere som nevnt i bokstav a og b skal foreta kredittvurdering, eller når disse skal utarbeide kredittscore etter forespørsel fra noen som har saklig behov for å innhente kredittopplysninger, jf. personopplysningsloven § 3 fjerde ledd, og
- d) den opplysningen gjelder.

Gjeldsopplysninger som er nødvendige for utarbeidelse av kredittscoremodeller kan utleveres til finansforetak og kredittopplysningsforetak.

Gjeldsopplysninger kan også utleveres til mottakere som nevnt i første ledd bokstav a og b i forbindelse med kontroll ved utbetaling av innvilget kreditt.

Norges Bank, Finanstilsynet og Statistisk sentralbyrå kan kreve utlevert gjeldsopplysninger for analyse-, overvåknings- og statistikkformål. Annen offentlig myndighet kan få utlevert gjeldsopplysninger når det er særskilt hjemmel for det.

Gjeldsopplysninger kan utleveres til forskningsformål. Verdipapirregisterloven § 8-3 gjelder tilsvarende.

Den som i medhold av første til femte ledd har mottatt gjeldsopplysninger fra et gjeldsinformasjonsforetak kan ikke gi opplysningene videre til andre. For finansforetak og kredittopplysningsforetak gjelder dette også overfor andre foretak i samme konsern. Unntak gjelder for kredittopplysningsforetak etter § 13, samt ved krav om innsyn fra den opplysningen gjelder.

Gjeldsopplysninger kan bare utleveres skriftlig, enten elektronisk eller papirbasert.

Departementet kan i forskrift gi nærmere regler eller treffe enkeltvedtak om utlevering av gjeldsopplysninger fra gjeldsinformasjonsforetak, herunder om utlevering av gjeldsopplysninger for utarbeidelse av kredittscoremodeller.

§ 13 *Utlevering av gjeldsopplysninger og kredittscore fra kredittopplysningsforetak*

Kredittopplysningsforetak kan utlevere gjeldsopplysninger til kredittyttere som nevnt i § 12 første ledd bokstav a og b når kredittopplysningsforetak etter forespørsel fra disse skal foreta kredittvurdering i forbindelse med en konkret kredittsøknad eller søknad om endring av vilkår på en løpende kreditt, samt til den opplysningen gjelder.

Kredittopplysningsforetak kan også utlevere opplysning om kredittscore hvor gjeldsopplysninger inngår i beregningsgrunnlaget, til den som

har saklig behov for opplysningen, jf. personopplysningsloven § 3 fjerde ledd. Selve gjeldsopplysningen kan ikke utleveres.

Departementet kan gi forskrift med nærmere bestemmelser om kredittopplysningsforetaks adgang til utlevering av gjeldsopplysninger og kredittscore.

§ 14 *Gjeldsinformasjonsforetaks rett til vederlag for utleverte opplysninger*

Gjeldsinformasjonsforetak kan kreve vederlag for utlevering av gjeldsopplysninger. Dette gjelder ikke for opplysninger som offentlige myndigheter har krav på i henhold til lov eller forskrift eller ved krav om innsyn fra den opplysningen gjelder.

Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om vederlag for tjenester som ytes av gjeldsinformasjonsforetak.

§ 15 *Sletting av gjeldsopplysninger*

Gjeldsinformasjonsforetak som etablerer et register, skal slette gjeldsopplysninger fra registret når gjelden er innfridd og eventuell kredittramme er avviklet.

Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om sletting av gjeldsopplysninger.

Kapittel 4 Tilsyn, taushetsplikt og straff mv.

§ 16 *Tilsyn, forholdet til tilsynsmyndigheten*

Gjeldsinformasjonsforetak er underlagt tilsyn av Finanstilsynet etter finanstilsynsloven.

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

Finanstilsynet kan gi pålegg om retting dersom gjeldsinformasjonsforetak opptrer i strid med lov, bestemmelser gitt med hjemmel i lov eller egne regler og forretningsvilkår. Det samme gjelder for den som handler på vegne av foretaket. Finanstilsynet kan også gi pålegg om retting dersom foretakets ledelse eller styremedlemmer ikke oppfyller kravene til kvalifikasjoner og egnethet i § 6.

Styret og daglig leder i gjeldsinformasjonsforetak har plikt til å melde fra til Finanstilsynet dersom det fattes vedtak om avvikling av foretaket, eller det oppstår fare for at foretaket ikke vil være i stand til å utføre konsesjonspliktige funksjoner.

§ 17 *Taushetsplikt*

Tillitsvalgte, ansatte og revisor i gjeldsinformasjonsforetak har taushetsplikt om det som de i sitt

arbeid får vite om noens gjeldsforhold, eller forretningsmessige eller personlige forhold, med mindre noe annet følger av lov. Det samme gjelder andre som utfører arbeid eller oppdrag på vegne av gjeldsinformasjonsforetak. Taushetsplikten gjelder også etter at vedkommende har avsluttet tjenesten, oppdraget eller vervet.

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

§ 18 *Straff*

Tillitsvalgte og ansatte i gjeldsinformasjonsforetak som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelsene i § 16 fjerde ledd, straffes med bøter eller med fengsel i inntil seks måneder.

Overtredelse av § 17 om taushetsplikt straffes etter straffeloven § 209.

§ 19 *Forholdet til regelverket om personopplysninger*

Personopplysningsloven gjelder så langt ikke annet følger av denne loven.

Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om forholdet til regelverket om personopplysninger.

Kapittel 5 Ikrafttredelse mv.

§ 20 *Ikrafttredelse*

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

§ 21 *Endringer i andre lover*

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

1. I lov 10. april 2015 nr. 17 om finansforetak og finanskonsern skal § 16-2 nytt fjerde ledd lyde:

(4) Taushetsplikten etter første ledd er ikke til hinder for utlevering av gjeldsopplysninger i henhold til gjeldsinformasjonsloven.

Nåværende fjerde og femte ledd blir nye femte og sjette ledd.

2. I lov 17. juli 1992 nr. 99 om frivillig og tvungen gjeldsordning for privatpersoner skal

§ 4-7 tredje ledd lyde:

Om gjennomføringen av verdsettingen gjelder for øvrig tvangsfullbyrdelsesloven § 9-7 tredje og fjerde ledd.

Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Privat sektor:

Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Trykk: 07 PrintMedia AS – 04/2017

