

# HØRINGSNOTAT

## Forslag til endring i gjeldsinformasjonsforskriften - utvidelse av gjeldsinformasjonsordningen med pantelikret gjeld

### INNHALDSFORTEGNELSE

1.	Hovedinnholdet i høringsnotatet.....	2
2.	Innledning .....	3
3.	Forskriftshjemmelen i gjeldsinformasjonsloven § 2 d.....	4
4.	Bakgrunn for forslaget.....	5
4.1	Oversikt.....	5
4.2	SIFOs undersøkelse av bransjeerfaringer med gjeldsinformasjon.....	5
4.3	Mottatte innspill .....	6
4.4	Anmodningsvedtak fra Stortinget.....	7
5.	BFD sin evaluering av gjeldsinformasjonsordningen .....	7
6.	Hensynet til personvernet – overordnede vurderinger .....	8
6.1	Innledende betraktninger.....	8
6.2	Nærmere om forslagets forhold til Personvernforordningen.....	10
6.2.1	Innledning .....	10
6.2.2	Behandlingsgrunnlag.....	10
6.2.3	Særlig om krav til rettsgrunnlag etter Grunnloven og EMK .....	11
6.2.4	Formålsbegrensning .....	11
6.2.5	Forordningens krav om dataminimering .....	11
6.2.6	Enkelte øvrige krav i forordningen .....	11
7.	Særlige personvern hensyn knyttet til utvidelse med pantelikret gjeld .....	11
7.1	Innledning .....	11
7.2	Forslagets forhold til gjeldsinformasjonslovens formål.....	12
7.3	Nærmere om registrering av avtalebasert boliggjeld.....	12
7.3.1	Innhenting av opplysninger om boliggjeld etter gjeldende ordning.....	12
7.3.2	Fordeler ved å inkludere boliggjeld i gjeldsinformasjonsystemet.....	13
7.3.3	Personvernulemper ved å inkludere boliggjeld i gjeldsinformasjonsystemet .....	13
7.3.4	Departementets vurdering.....	14
7.4	Gjeld sikret ved utleggspant i bolig .....	16

7.5	Gjeld sikret ved salgspant .....	17
7.6	Næringsdrivende.....	18
8.	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	18
9.	Departementets forslag .....	18

## 1. Hovedinnholdet i høringsnotatet

Gjeldsinformasjonsloven gir gjeldsinformasjonsforetak adgang til å registrere og utlevere opplysninger om usikret forbrukskreditt til bruk ved kredittvurdering. I høringsnotatet her drøftes og fremmes forslag til endring i gjeldsinformasjonsforskriften slik at også pantelikret gjeld kan omfattes av ordningen. Pantelikret gjeld vil for det alt overveiende dreie seg om gjeld tatt opp ved kjøp eller belåning av bolig, eller ved kjøp av registrerbare kjøretøyer, men også andre gjenstander kan pantsettes. Hensikten med forslaget er å legge til rette for mer presise og fullstendige kredittvurderinger ved at også pantelikret gjeld enklere kan trekkes inn i kredittvurderingen. Inkludering av pantelikret gjeld i gjeldsinformasjonsordningen foreslås gjennomført ved inntak av en endring i forskriften om virksomhet etter gjeldsinformasjonsloven (gjeldsinformasjonsforskriften) § 2 om utvidelse av ordningen med pantelikret gjeld. Hjemmel for fastsettelse av slik forskrift er gjeldsinformasjonsloven § 2 d andre punktum.

Departementet har tatt utgangspunkt i at det normalt vil være en fordel for banker og andre utlånsinstitusjoner å ha tilgang til flest mulig gjeldsopplysninger om kunder på ett og samme sted. Registrering av pantelikret gjeld i gjeldsinformasjonsystemet vil bidra til dette. Departementet legger til grunn at forslaget vil føre til at opplysninger om pantegjeld vil kunne innhetens raskere, enklere og trolig billigere enn det som er tilfellet i dag. De praktiske endringene forslaget antas å føre til i så måte er drøftet under punkt 7 nedenfor. Samtidig er det viktige personvernensyn som må drøftes når svært mange nye data om privatpersoner skal registreres. Under punkt 7.3.3 drøftes dette nærmere. Det konkluderes med at endringen som foreslås er personvernmessig forsvarlig, til tross for enkelte ulemper. Denne konklusjonen hviler først og fremst på at registrering av pantegjeld, i praksis bil- og boliggjeld, ikke vil medføre at følsomme persondata vil bli behandlet, samt at tiltaket vil kunne forbedre kredittvurderingene i ikke ubetydelig grad. Dette gjelder særlig for kredittprodukter hvor kredittvurderingen hovedsakelig skjer på grunnlag av kundens kredittscore.

Departementet har videre kommet frem til at registrering av pantegjeld bør begrenses til avtalebasert gjeld, herunder gjeld på bolig, fritidshus, samt gjeld sikret ved salgspant. Salgspant vil først og fremst gjelde panterettigheter i registrerbare kjøretøyer som biler og motorsykler, samt båter. Det kan også avtales salgspant ved kjøp av annet løsøre, som for eksempel husholdningsapparater, men slik gjeld er allerede en rapporteringspliktig gjeldsopplysning ved at dette salgspantet ikke er tinglyst.

Utleggspant som ledd i gjeldsinndrivning skal etter forslaget altså ikke *registreres som følge av pantstiftelsen*. Slik pant kan i prinsippet skrive seg fra alle typer misligholdte forpliktelser, også slike som ikke kan registreres i gjeldsinformasjonsystemet etter gjeldende rett. Som det fremgår av gjeldsinformasjonsloven § 10 første ledd er det bare gjeld fra finansforetak som skal registreres. Departementet vil i et senere høringsnotat komme tilbake med en vurdering

av om ordningen med gjeldsinformasjon bør utvides ytterligere, slik at også andre former for gjeld enn usikret forbrukskreditt og pantesikret gjeld som foreslått i dette notatet eventuelt kan inkluderes.

Gjeldsinformasjonsloven gjelder også for næringsdrivende enkeltpersoner. Næringsdrivende har en utvidet rett til pantsettelse i forhold til privatpersoner, jf. panteloven kapittel 3. Departementet antar at avtalebasert gjeld overfor næringsdrivende sikret i driftstilbehør, varelager mv. også bør inkluderes i ordningen. Det synes ikke å være noen grunn til å unnta slik gjeld fra utvidelsen.

En ikke ubetydelig andel av den pantesikrede gjelden er boliglån tatt opp hos offentlige låneinstitusjoner som ikke er *finansforetak* og som dermed ikke har plikt til å rapportere til gjeldsinformasjonsforetak, jf. gjeldsinformasjonsloven § 10 første ledd. Ved utgangen av 2021 hadde disse et samlet utlån på ca. 270 mrd., noe som utgjorde noe under 10 prosent av samlet boliglånsmasse (SSB, tabell 09560). Forslaget her om å inkludere pantesikret gjeld vil ikke berøre institusjoner som for eksempel Husbanken og Statens Pensjonskasse. Departementet vurderer å komme tilbake med forslag til lovendring slik at også slike institusjoner kan bli inkludert.

Departementet vil innledningsvis også bemerke at det ikke har funnet grunn til å vurdere de to ulike systemene gjeldsinformasjonsforetakene bruker med hensyn til evnen til å behandle data på en sikker, trygg og effektiv måte. Både spørreportalen (Norsk Gjeldsinformasjon AS) og registersystemet (Experian Gjeldsregister AS og Gjeldsregisteret AS) som er i bruk må anses gode nok til å fylle dette kravet.

Forslaget antas ikke å ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser for det offentlige, mens det for finansforetak og gjeldsinformasjonsforetak vil oppstå konsekvenser både i form av besparelser og kostnader, herunder til systemtilpasninger. Iverksettelse av de nye reglene må derfor skje i dialog med bransjen. Dette omtales i punkt 8.

## **2. Innledning**

Gjeldsinformasjonsloven trådte i kraft 1. november 2017. Den skal legge til rette for bedre kredittvurderinger og forebygge gjeldsproblemer ved at finansforetak og andre får tilgang til gjeldsopplysninger om kundene sine. Gjeldsinformasjonsloven gir i dag bare hjemmel for å registrere usikret gjeld i form av kjøpekreditter, forbrukslån og rammekreditter (kredittkort mv.). Ordningen har vært i gang siden sommeren 2019. Hvor godt den har fungert isolert sett har vært vanskelig å måle som følge av pandemien og iverksettelse av andre tiltak med liknende formål på omtrent samme tid. Mye tyder likevel på at gjeldsinformasjon så langt har vært et viktig bidrag til å motvirke gjeldsproblemene i private hushold, jf. nærmere punkt 3 nedenfor. På denne bakgrunn har det fra mange hold vært tatt til orde for at ordningen bør utvides med andre former for gjeld, herunder særlig pantegjeld. Da ordningen ble evaluert etter to års virksomhet, konkluderte departementet med at en utvidelse med visse former for pantegjeld burde foreslås så fremt det etter en nærmere vurdering ville være personvernmessig forsvarlig, jf. punkt 4 nedenfor.

Pantesikret gjeld vil for det meste være gjeld som er sikret i bolig, herunder andelsbolig, og registrert i grunnboken, samt i kjøretøyer hvor pantesikkerhet er registrert i *Løsøreregisteret*.

Sikkerheten for slik gjeld er etablert ved at det er tinglyst pantebrev i hhv. grunnboken og Løsøreregisteret. I tillegg vil pantesikret gjeld også omfatte gjeld som er sikret ved såkalt legalpant. Dette er panterettigheter som framgår direkte av lovbestemmelser og som ikke tinglyses. Det finnes også enkelte andre former for pantesikret gjeld, herunder gjeld sikret ved utleggspant eller salgspant som ikke kan registreres, for eksempel etter kjøp av husholdningsapparater.

Hovedbegrunnelsen for forslaget om å utvide gjeldsinformasjonsordningen er at oversikt over flere former for gjeld kan gi et bedre grunnlag for kredittvurderinger. Det er også mulig at en slik utvidelse vil kunne hjelpe enkelte forbrukere i noen grad til å få bedre oversikt over egen gjeldssituasjon.

Bakgrunnen for at gjeldsinformasjonsloven ble begrenset til usikret gjeld er todelt. For det første er det denne typen gjeld som erfaringsvis skaper problemer for kredittvurderingen og er en dominerende årsak til gjeldsproblemene i private hushold. Dette har sammenheng med at gjelden ikke kan gjenfinnes ved søk i noe felles register samt at det er svært mange leverandører av slike kredittprodukter slik at det er u hensiktsmessig å rette en forespørsel til finansinstitusjonene om dette ved hver enkelt lånesøknad. Dette er annerledes ved pantesikret gjeld, hvor pantobligasjonen kan søkes opp i det aktuelle panteregisteret. Dette gir riktignok ikke noe sanntidsbilde av gjeldens omfang, men utlånere blir likevel kjent med gjeldens eksistens, og kan da foreta nærmere undersøkelser for å få fastslått hvor mye kunden reelt skylder. For det andre medfører personvern hensyn at det er ønskelig å begrense behandling av personopplysninger så mye som mulig, jf. dataminimeringsprinsippet som er beskrevet i Personvernforordningen artikkel 5 bokstav b hvor det bl.a. bestemmes at behandling av personopplysninger skal være «begrenset til det som er nødvendig for formålene de behandles for». Siden boliggjeld og annen pantesikret gjeld ikke kan sies å ha noen vesentlig betydning for gjeldsproblemene i private hushold, talte også proporsjonalitetsprinsippet mot å la ordningen inneholde disse og enkelte andre typer gjeld. Proporsjonalitetsprinsippet dreier seg om at nytten ved et tiltak må stå i et rimelig forhold til eventuelle personvernulemper.

Utredninger skal inneholde en innledende redegjørelse for antatte vesentlige konsekvenser av den beslutning som foreslås truffet. Dette innebærer bl.a. at det innledningsvis må gjøres en overordnet vurdering av om tiltaket har vesentlige personvernkonsekvenser. Denne innledende vurderingen er ikke tenkt å skulle være like grundig som en eventuell fullstendig utredning av personvernkonsekvensene. Vurderingen av om et tiltak har vesentlige personvernmessige konsekvenser er en "forenklet personvern vurdering", jf. nærmere punkt 5 nedenfor.

### **3. Forskriftshjemmelen i gjeldsinformasjonsloven § 2 d**

I henhold til gjeldsinformasjonsloven § 2 d første punktum omfatter «gjeldsopplysning» en «enkeltpersons gjeld eller ubenyttet kredittramme, som ikke er sikret ved registrert panterett i formuesgode som tilhører vedkommende». Bestemmelsens andre punktum åpner for at departementet i forskrift kan innta pantesikret gjeld i gjeldsinformasjonsordningen. I merknadene til andre punktum i Prp. 87 L (2016-2017) heter det: «Det kan gis forskrift om utvidelse av definisjonen av «gjeldsopplysning» til også å omfatte pantesikret gjeld dersom det senere skulle vise seg å være behov for det. Dersom dette blir aktuelt, vil altså boliggjeld og bilgjeld kunne komme inn i ordningen på et senere tidspunkt» (side 60).

## **4. Bakgrunn for forslaget**

### **4.1 Oversikt**

På bakgrunn av anmodningsvedtak fra Stortinget gjennomførte BFD våren 2021 en evaluering av lovens virkemåte, herunder behovet for utvidelse med andre former for gjeld. Det ble konkludert med at en utvidelse vil ha klare fordeler, men at dette bare kan gjennomføres dersom det er personvernmessig forsvarlig, jf. nærmere neste punkt. Evalueringen var bl.a. basert på en bransjestudie som Forbruksforskningsinstituttet SIFO hadde gjennomført. Studien konkluderte med at ordningen etter bransjens syn hadde fungert godt, men at det var behov for en utvidelse med andre former for gjeld, se punkt 4.2 nedenfor. Departementet innhentet også innspill fra sentrale bransjeaktører og ulike offentlige instanser som grunnlag for evalueringen. Med unntak av Datatilsynet, som ikke uttalte seg direkte om spørsmålet, var samtlige av disse positive til en utvidelse som beskrevet. For en oversikt over omtalen i innspillene angående panteskret gjeld, se punkt 4.3 nedenfor. BFDs evaluering av loven er omtalt under punkt 4.

### **4.2 SIFOs undersøkelse av bransjeerfaringer med gjeldsinformasjon**

Departementet har engasjert Forbruksforskningsinstituttet SIFO til å undersøke bransjens erfaringer med gjeldsinformasjonsordningen. Undersøkelsen består av to tidsmessig adskilte studier fra 2017 og 2021. I studien fra 2017 gjennomførte instituttet et prosjekt for å kartlegge utlånspraksis blant tilbyderne i markedet for usikret kreditt og deres holdninger og interesser knyttet til innføringen av gjeldsregistre (SIFO, oppdragsrapport 6/2017). Prosjektet skulle analysere gjeldsregistrenes betydning for særlig forbrukslånbankenes utlånspraksis før gjeldsinformasjonsordningen var virksom. I 2021 ble det utført en tilsvarende kartlegging etter at ordningen hadde virket i to år. Opplegget gjorde det mulig å gjøre en «før/etter-vurdering» for å undersøke mulige effekter av gjeldsinformasjon.

Den seneste undersøkelsen er gjengitt i SIFO-rapport 8-2021. Hovedspørsmålet i studien var «hvilken effekt innføringen av gjeldsinformasjon har hatt på tilbydernes praksis i markedet for usikret kreditt – virker gjeldsregistrene som forventet?». Studiens datagrunnlag er i all hovedsak innsamlet ved intervjuer av bankansatte. De aller fleste av de intervjuede er positive til en utvidelse av gjeldsinformasjonsordningen. Én bank peker for eksempel på at «på inntektssiden får vi realtime opplysninger, der får vi jo data for de siste tre månedene. Boliggjelden er nesten det siste vi mangler for å kunne ha en fullautomatisert løsning». En annen av bankene uttaler seg slik: «Vi skulle gjerne sett all gjeld (...) det hadde vært mye bedre. Utfordringen er jo at du ikke vet (...). La oss si du har pant på 7 millioner da i huset ditt, så vet du ikke om du har betalt ned 4 eller om du fortsatt har 7. Det beste hadde vært at dette var oppdatert med det det reelt er. Så er det klart at da har du utfordringen med disse rammelånene, men da ser du hvert fall hvor stor andel av disse rammelånene som er dratt opp da. Så du skjønner om det er 6 millioner som er tatt opp eller om det er bare 4 av det som er brukt, og så er det 2 millioner tilgjengelig».

Det kom også frem et litt annet syn på behovet for utvidelse fra en av bankene: «Fra et bankfaglig ståsted vil all verifiserbar informasjon bedre kredittvurderingen. Det taler for et komplett gjeldsregister. Personlig mener jeg dog at det ikke er veldig viktig å få inn all gjeld, som bil og hus (...). Sikret gjeld finnes det allerede en god del spor av, blant annet i form av frivillige pantsettelser som fremkommer ved kredittsjekk (bil) (...). Så jeg synes viktigheten av

komplett gjeldsregister overdrives en del av forskjellige interessenter, og forenklingen av datainnhenting og automatisering av prosesser er for mange er viktigere enn det faktiske bidraget til kredittvurdering, selv om ubenyttet boligkreditt er en liten joker som forkludrer litt».

Hovedkonklusjonen i studien er at gjeldsinformasjon er et tiltak som bankene ønsker velkommen og som virker etter intensjonen. Informasjon om folks usikrede gjeld i sanntid har økt presisjonen i kredittvurderingene, tilført bransjen økt profesjonalitet og redusert misligholdet av lån som er tatt opp etter at gjeldsregistrene ble operative. Et flertall av bankene som er intervjuet ønsker å styrke denne funksjonen ytterligere ved å inkludere sanntidsinformasjon om sikret gjeld, helst all gjeld, i ordningen.

### **4.3 Mottatte innspill**

Departementet inviterte våren 2021 noen utvalgte instanser til å uttale seg om erfaringene med gjeldsinformasjonsordningen. Formålet med dette var å fremskaffe grunnlagsmateriale for evalueringen som ble gjennomført samme år. Disse uttalelsene gjaldt ordningen som helhet, men det fremkom også synspunkter som er relevante for spørsmålet om utvidelse, herunder utvidelse med pantesikret gjeld. Med unntak av Datatilsynet, som ikke uttalte seg direkte om spørsmålet, var samtlige positive til å ta pantegjeld inn i ordningen. Nedenfor følger en kort oversikt over uttalelsene som inkom og som er særlig relevante for spørsmålet om utvidelse med pantegjeld.

*Experian Gjeldsregister AS* mener at gjeldsregistrene bør utvides med «noen flere aktive gjeldskilder». Selskapet nevner bl.a. sikret gjeld fra finansinstitusjoner. Det fremholdes at denne informasjonen kan hentes fra pantedokumenter og selvangivelse, men at den informasjonen er til dels utdatert og lite presis. *Gjeldsregisteret AS* mener at ordningen bør utvides og at dette vil føre til bedre kredittvurderinger, men nevner ikke spesifikt pantesikret gjeld. Det nevnes imidlertid at utvidelse med opplysninger som allerede finnes i Grunnboka og Løsøreregisteret ikke kan være problematisk for personvernet, og det antas derfor at også *Gjeldsregisteret AS* ønsker en utvidelse med pantesikret gjeld. *Norsk Gjeldsinformasjon AS* anbefaler at forskriften «utvides til å omfatte sikret gjeld, dvs. gjeld som er sikret med pant i fast eiendom eller salgspant». Det pekes også på at «dette vil gi forbruker en mer komplett oversikt over egen gjeldssituasjon, hvor bl.a. boliglån, hyttelån, billån, båtlån og annen pantesikret gjeld er inkludert». Kredittopplysningsselskapet *Bisnode* uttaler på vegne av *Norske Kredittopplysningsbyråers forening* at det fra deres side er ønskelig med en utvidelse av gjeldsinformasjonsordningen og uttaler bl.a.: «Pr i dag så er det ikke mulig for et kredittopplysningsselskap å innhente restgjeld i de tilfellene det ikke dreier seg om forbruksgjeld. Noe gjeld faller også helt utenfor, som f.eks. studiegjeld. Med innsyn i utvidet gjeldsregister (eksempelvis studiegjeld, sikret gjeld, andel av fellesgjeld og fremtidig nye poster), vil kredittopplysningsselskapene (KO) være langt bedre rustet til å imøtekomme bankenes krav i forhold til Utlånsforskriften som trådte i kraft 1. januar 2021». Videre fremholdes det: «En slik utvidelse vil også støtte opp under kvalitet og presisjon av scoremodellene som KO utvikler. Vi påpeker her at kvalitet og presisjon er et sentralt prinsipp i GDPR. Slik vi tidligere har beskrevet, og slik vi vil legge det frem her, så går det frem at større mengder, og korrekt data gjør KO i stand til å anbefale «riktig beslutning». *Finans Norge* mener at ordningen «snarlig» må utvides til å omfatte pantesikret gjeld. Dersom personvern hensyn vil stå i veien for en utvidelse, «mener *Finans Norge* at departementet bør vurdere å utvide bare for så vidt gjelder gjeldsinformasjonstjenester som drives som portalløsning. Organisasjonen

peker også på at forbrukerne vil få bedre oversikt over egen gjeld ved en utvidelse. *Virke inkasso* mener at ordningen bør utvides med inkassogjeld av hensyn til forbrukerne. *Finansieringsselskapenes forening* mener at det bør skje en utvidelse med lån sikret med pant i fast eiendom, med både registrert og uregistrert salgspant, samt med pant som er tinglyst i Skipsregisteret. Også *Finanstilsynet* mener at «gjeldsinformasjonslovens virkeområde bør utvides til å omfatte også pantesikret gjeld, herunder gjeld med pant i bolig og bil». Forbrukerrådet går inn for en utvidelse med pantesikret gjeld og viser til at dette også vil være fordelaktig for forbrukerne når de skal skaffe seg oversikt over gjeldssituasjonen sin. *SSB* peker på at en utvidelse med pantegjeld vil gi flere fordeler knyttet til forskning og analyse på feltet. *Datatilsynet* tar ikke standpunkt til om en utvidelse av gjeldsinformasjonsordningen bør skje i sin tilbakemelding, men peker på flere mulige personvernulemper dette kan medføre. Tilsynet bemerker særlig at forholdet til Personvernforordningen ikke er utredet, siden denne ikke var trådt i kraft da gjeldsinformasjonsforskriften ble vedtatt. *Norges Bank* mener at «De gode erfaringene med gjeldsregistrene har styrket argumentene for å utvide registrene til å dekke flere typer gjeld, i første rekke lån med pant i bolig». Sentralbanken fremholder videre: «I dag finnes det ikke noe register med oppdatert informasjon om enkeltpersoners gjeld med pant i bolig. Långivere og myndighetene kan benytte informasjon om samlet gjeld fra skattemeldingen, men denne informasjonen kommer med en forsinkelse på om lag ett år og skiller ikke mellom pantesikret og usikret gjeld. Norges Bank benytter data fra skattemeldingen som hovedkilde for analyser av husholdningenes gjeld. (...) Norges Bank mener på denne bakgrunn at lån med pant i bolig bør innlemmes i gjeldsinformasjonsloven og inkluderes i gjeldsregistrene. Det vil øke formålsopnåelsen med loven ved å legge til rette for bedre kredittvurderinger. Gode kredittvurderinger bidrar til både konsumentbeskyttelse, finansiell stabilitet og effektiv ressursutnyttelse. I tillegg bør det vurderes å også inkludere lån med pant i annet enn bolig. (...) Et bredere datagrunnlag i gjeldsregistrene vil bidra til bedre analyser og grunnlag for beslutninger hos myndigheter som Norges Bank. Husholdningenes gjeld er ujevnt fordelt, og data på personnivå er nødvendig for å kunne identifisere og analysere grupper av sårbare husholdninger. Videre er detaljert informasjon om husholdningenes gjeld viktig for å forstå effektene av regulering.»

#### **4.4 Anmodningsvedtak fra Stortinget**

Stortinget fattet 31. mai 2022 fattet følgende anmodningsvedtak (vedtak 620):

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

Bakgrunnen for vedtaket var et representantforslag om «å ta sosialt ansvar og hjelpe folk med gjeldsproblemer gjennom en styrking og utvidelse av gjeldsregisteret», jf. Dok 8:203 S (2021-2022), jf. Innst. 361 S (2021–2022). Høringsnotatet her er en del av regjeringens oppfølging av vedtaket.

#### **5. BFD sin evaluering av gjeldsinformasjonsordningen**

På bakgrunn av to anmodningsvedtak fra Stortinget foretok BFD i 2021 en evaluering av ordningen med gjeldsinformasjon. Vedtakene lød slik: (1) «Stortinget ber regjeringen evaluere ordningen med nasjonal gjeldsinformasjon og komme tilbake til Stortinget med en sak om dette

senest to år etter at valgte system er opprettet.» (vedtak 786, 7. juni 2017). Vedtaket ble gjort under behandlingen av Prop. 87 L (2016–2017), jf. Innst. 356 L (2016–2017). (2) Vedtak nr. 514, 21. april 2020 hadde denne ordlyden: «Stortinget ber regjeringen vurdere utvidelse av gjeldsinformasjonsordningen til å omfatte flere typer gjeld, for eksempel boliggjeld og studiegjeld, i forbindelse med planlagt evaluering i 2021». Dette vedtaket ble gjort i forbindelse med behandlingen av Meld. St. 25 (2018–2019), jf. Innst. 171 S (2019–2020). Evalueringen er inntatt i Prop. 1 S (2021-2022) side 230 ff. Under punkt 10.5.2 vurderer departementet enkelte sider ved å innlemme boliggjeld og gjeld sikret i kjøretøy i gjeldsinformasjonsordningen.

For kjøretøygjelden sin del antar departementet som utgangspunkt at det neppe ville være nevneverdige personvernulemper med å registrere slik gjeld i gjeldsinformasjonsforetakene. Det vises bl.a. til at eksistensen av slik gjeld allerede er åpent tilgjengelig for enhver i Løsøreregisteret, samt at gjelden har mye til felles med ordinær forbruksgjeld, som allerede skal registreres. Konklusjonen er at det synes både nødvendig og personvernmessig forsvarlig å ta slik gjeld inn i gjeldsinformasjonsordningen.

Når det gjelder boliggjeld konkluderer BFD med at dette som utgangspunkt bør inngå i gjeldsinformasjonsordningen. Det pekes bl.a. på at det kan være særlig nyttig for bankenes kredittvurdering å få sikker oversikt over rammekreditter og utnyttingsgraden på disse. Når det gjelder personvern hensynet bemerket departementet at boliglån er svært vanlig og at nok ikke mange ønsker å holde hemmelig at de har boliglån. Samtidig trekkes det fram at omfanget av boliglån også medfører at en stor mengde data vil bli registrert og utvekslet, noe som etter departementets syn gjør boliggjeld noe mer problematisk å innlemme enn kjøretøygjeld.

Departementet konkluderer avslutningsvis i evalueringen med at spørsmålet om utvidelse av gjeldsinformasjonsordningen med nye former for gjeld bør holdes åpent fram til en nærmere utredning av personvernkonsekvensene er gjort.

## **6. Hensynet til personvernet – overordnede vurderinger**

### **6.1 Innledende betraktninger**

Departementet vil innledningsvis peke på noen grunnleggende spørsmål og problemstillinger knyttet til personvern som forslaget om å utvide gjeldsinformasjonsordningen reiser. All behandling av personopplysninger må skje i samsvar med personopplysningsloven og Personvernforordningen. Regelverket stiller bla. krav til at behandlingen av opplysningene må være nødvendig for å dekke viktige samfunnsmessige behov, samtidig som den må være forholdsmessig (proporsjonalt) sett opp mot formålet med behandlingen. Inngrepet som behandlingen medfører må også ligge innenfor det tillatte etter reglene om privatlivets fred i EMK og Grunnloven. Videre vil departementet innledningsvis også peke på kravene i Personvernforordningens om dataminimering. Det skal ikke registreres flere opplysninger enn det som er nødvendig. Endelig skal personopplysninger bare brukes til det formålet de er innsamlet for.

Regjeringen ser det som viktig å sikre at den økende bruken av personopplysninger både i offentlig og privat sektor skjer innenfor rammen av det europeiske personvernregelverket, jf. uttalelse om dette i regjeringserklæringen (Hurdalsplattformen s. 39). Opplysninger om gjeld regnes ikke som sensitive opplysninger i personvernsammenheng, men denne typen



opplysninger er likevel i de fleste sammenhenger beskyttet av taushetsplikt og det må antas at dette er en type opplysninger som de fleste kan ønske å holde for seg selv. Departementet antar etter dette at det er en høy, men ikke svært høy, terskel for behandling av personopplysninger av den karakter det er tale om å utvide gjeldsinformasjonsordningen med.

På den annen side vil departementet også understreke at 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 negative hendelser. Behandling av personopplysninger kan ofte være i den registrertes egen interesse, for eksempel ved gjenbruk av opplysninger, slik at mottakere av offentlige tjenester slipper å gi samme opplysninger flere ganger, eller slipper helt å gi opplysninger fordi disse allerede er innhentet og lagret. Dette gir også store samfunnsmessige effektivitetsgevinster, for eksempel innenfor ulike sider av offentlig forvaltning. Et eksempel er behandling av personopplysninger i likningsforvaltningen.

Uttrykket *personvern* er et uttrykk for den enkeltes og samfunnets grunnleggende behov for beskyttelse av den personlige integritet. Det finnes både nasjonalt og på EU-nivå et omfattende regelverk som skal beskytte personopplysninger. EUs personvernforordning ble i 2018 innlemmet i norsk lovgivning ved en henvisningsbestemmelse i personopplysningsloven.

Som utgangspunkt skal den enkelte ha full kontroll med bruken av egne personopplysninger. Selvbestemmelsesretten er likevel ikke uinnskrenket. I noen tilfeller kan samfunnsinteresser veie tyngre enn hensynet til den enkeltes integritet og interesse i å verne om sin person. Mothensyn som ofte trekkes fram er nødvendigheten av å utøve sentrale samfunnsfunksjoner som kriminalitetsforebygging og kontrollvirksomhet.

Et tiltak som innebærer inngrep i personvernet, må etter dette nøye veies opp mot relevante samfunnshensyn og andre beskyttelsesverdige interesser. Sentrale elementer i denne vurderingen vil være hvor sensitive opplysninger det er tale om å behandle, hvor stor integritetskrenkingen mot den registrerte er, samt hvor tungtveiende samfunnsinteresser eller andre interesser som søkes vernet. Ulike samfunnsinteresser vil ha ulik vekt. Økonomiske interesser vil normalt ha mindre vekt enn vern av liv og helse, men også økonomiske interesser kan være tungtveiende. En vurdering av personvernmessige konsekvenser vil oftest også måtte omfatte flere alternative løsninger til det som vurderes iverksatt. Dersom det finnes alternativer som er mindre inngripende personvernmessig og som ivaretar det aktuelle formålet bedre eller like godt, skal disse som utgangspunkt velges.

Ved den forenkla vurderingen av om tiltaket har vesentlige personvernkonsekvenser, har departementet tatt utgangspunkt i at den typen gjeldsopplysninger det i forslaget her er tale om å innlemme i gjeldsinformasjonsordningen, ikke kan regnes som personsensitive. Typen opplysninger det er tale om å registrere, trekker dermed i liten grad i retning av at tiltaket kan ha vesentlige konsekvenser for personvernet. Heller ikke opplysningskvaliteten og detaljeringsgraden tilsier at tiltaket er vesentlig mht. personvernkonsekvenser. Andre kriterier er hvor omfattende behandling det legges opp til, herunder antallet personer det er tale om å registrere, antallet opplysninger om den enkelte og om det er fare for uhjemlet kopling opp mot andre registre eller bruk utenfor formålet. Det er også av betydning i hvilken grad den registrerte har selvbestemmelsesrett vedrørende registreringen, samt om denne er kjent med

behandlingen av opplysningene. Registrering av boliggjeld og gjeld sikret i kjøretøyer som biler og motorsykler mv. vil utvilsomt angå et stort antall personer, og det er ingen mulighet til å reservere seg mot å bli registrert. Behandlingen må også sies å være omfattende, bl.a. ved at opplysningene vil bli utvekslet i et høyt antall tilfeller, i mange ulike sammenhenger og av mange aktører. Departementet vil nevne at gjeldsopplysninger ikke bare brukes ved kredittvurdering, men også av Skatteetaten, namsmennene, Nasjonal sikkerhetstjeneste, til forskning, statistikk og analyse mv.

Departementet har kommet til at de nevnte forholdene ikke gir grunn til å anta at tiltaket har så vesentlige personvernmessige konsekvenser at det foreligger en plikt til å foreta en fullstendig konsekvensutredning av tiltaket. Det er her særlig lagt vekt på opplysningenes karakter, og at de for en stor del allerede er åpent tilgjengelige i registre som Grunnboka og Løsøreregisteret. Departementet vil likevel gjøre en vurdering av enkelte grunnleggende personvernspørsmål tiltaket reiser. Det antas at hovedspørsmålene ved personvernvurderingen av forslaget bør være om utvidelsen (1) er nødvendig av hensyn til utlånsinstitusjonenes kredittvurdering, (2) om ulempene ved utvidelsen for de registrerte står i et rimelig forhold til den samfunnsmessige nytten tiltaket har, og (3) om det finnes mindre inngripende tiltak som bør velges.

## **6.2 Nærmere om forslagens forhold til Personvernforordningen**

### **6.2.1 Innledning**

Da gjeldsinformasjonsloven med forskrift ble vedtatt i 2017, var personvernvurderingen gjort opp mot til regelverket som gjaldt da. Forslaget i høringsnotatet her reiser mange av de samme problemstillingene som den gangen var aktuelle, jf. Prop 87 L (2016-2017), side 42 følgende. Gjeldende regelverk ble imidlertid ikke vurdert opp mot EUs personvernforordning, som først ble inkorporert i norsk rett i 2018. Selv om en personvernvurdering opp mot forordningens regler ikke vil være vesensforskjellig fra den tidligere vurderingen som ble gjort, er det likevel hensiktsmessig å nevne enkelte vurderinger som er gjort ift. forordningen.

### **6.2.2 Behandlingsgrunnlag**

I henhold til forordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav a skal behandlingen av personopplysninger skje på en «lovlig, rettferdig og åpen måte» med hensyn til den registrerte. Behandlingen er bare lovlig dersom den har et behandlingsgrunnlag som ligger innenfor forordningens rammer. Lovlighet er behandlet i artikkel 6, hvor det fremgår at det er tilstrekkelig at et av de opplistede vilkår for lovlighet er oppfylt. Av bokstav e fremgår at behandlingen vil være lovlig dersom den er «nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet som den behandlingsansvarlige er pålagt». Departementet anser dette som et relevant grunnlag for å etablere eller opprettholde nasjonal regulering av behandling av gjeldsopplysninger. Men dette er altså ikke et tilstrekkelig grunnlag etter forordningen. Etter artikkel 6 punkt 3 må det i tillegg finnes et behandlingsgrunnlag i unionsretten eller i nasjonal rett. Dette omtales som et *supplerende rettsgrunnlag*. Forordningen skiller seg her fra personopplysningsloven som gjaldt da gjeldsinformasjonsloven ble vedtatt. Supplerende rettsgrunnlag kan bl.a. være bestemmelser i lov eller forskrift. Departementet viser her til gjeldsinformasjonsloven kapittel 4 som supplerende rettsgrunnlag. Dette kapitlet inneholder nødvendige hjemler for innhenting og utlevering av gjeldsopplysninger.

### *6.2.3 Særlig om krav til rettsgrunnlag etter Grunnloven og EMK*

Departementet vil også nevne at forordningens krav om rettsgrunnlag må ses i lys av både Grunnloven § 102 som omhandler borgernes rett til respekt for privatliv og statens plikt til å sikre et vern om den personlige integritet, samt EMK artikkel 8, som presiserer at inngrep i retten til respekt for privatliv mv. krever lovhjemmel, må ha et legitimt formål, være nødvendig i et demokratisk samfunn og samtidig være forholdsmessig. Også Grunnloven § 113, som krever at inngrep overfor den enkelte må ha grunnlag i lov (legalitetsprinsippet), har betydning i denne sammenhengen. Departementet kan ikke se at noen av disse bestemmelsene er til hinder for at forslaget i høringsnotatet her gjennomføres.

### *6.2.4 Formålsbegrensning*

Personopplysninger skal videre samles inn for «spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke viderebehandles på en måte som er uforenlig med disse formålene», jf. forordningen artikkel 5 punkt 1 b. Gjeldsopplysninger samles inn med et klart formål beskrevet i gjeldsinformasjonsloven § 1, jf. § 12. Dette vil også gjelde opplysninger om pantelikret gjeld, som her foreslås inkludert i gjeldsinformasjonsordningen. Gjeldsinformasjonsforskriften slår eksplisitt fast at opplysningene ikke kan brukes til andre formål, jf. § 6 første punktum. Det skal således ikke kunne skje en viderebehandling som ligger utenfor formålet. Departementet antar at forordningen på dette punkt ikke er til hinder for at det samles inn og behandles opplysninger om pantelikret gjeld.

### *6.2.5 Forordningens krav om dataminimering*

I henhold til artikkel 5 bokstav b skal personopplysninger være «adekvate, relevante og begrenset til det som er nødvendig for formålene de behandles for (dataminimering). Det vises her til drøftelsen under punkt 7.3, tredje avsnitt. Departementet antar at pantelikret gjeld vil utgjøre et nødvendig grunnlag for å kunne gjøre fullstendige og tilstrekkelig presise kredittvurderinger, og at forordningen på dette punkt ikke er til hinder for utvidelse av gjeldsinformasjonsordningen slik som foreslått i høringsnotatet her.

### *6.2.6 Enkelte øvrige krav i forordningen*

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

## **7. Særlige personvern hensyn knyttet til utvidelse med pantelikret gjeld**

### **7.1 Innledning**

Departementet antar at personvernkonsekvensene av å utvide gjeldsinformasjonsordningen kan være svært forskjellige etter hvilken type gjeld det er tale om. Det vil derfor være nødvendig å vurdere hensynet til personvernet for de enkelte gjeldstypene. I det foreliggende tilfellet er det hensiktsmessig å sortere gjelden etter panteobjekt. Samtidig må de personvernmessige

konsekvensene av å øke informasjonsmengden samlet sett, også vurderes. Selv om det isolert sett kan være forsvarlig å inkludere enkelte nye typer gjeldsforpliktelser, kan en økning av informasjonsmengden i gjeldsinformasjonsforetakene i seg selv medføre personvernulemper. Når det gjelder spørsmålet om en utvidelse er proporsjonal og nødvendig, vil videre forholdet til lovens formålsbestemmelse stå sentralt, jf. neste punkt. I det følgende vurderes først og fremst konsekvensene for personvernet med å inkludere avtalebasert boliggjeld og kjøretøygjeld, siden dette er de mest aktuelle og de hyppigst forekommende typene av pantegjeld. Dernest drøftes enkelte av de andre typene pantesikret gjeld som det kan være aktuelt å ta inn i ordningen.

## **7.2 Forslagets forhold til gjeldsinformasjonslovens formål**

Gjeldsinformasjonslovens formålsbestemmelse står i § 1 og lyder slik: «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». Departementet antar at det ligger innenfor formålsbestemmelsen å utvide loven med andre former for gjeld i den hensikt å legge til rette for bedre kredittvurderinger. Som departementet også har nevnt i evalueringen av loven, jf. punkt 4 her, kan en utvidelse ikke begrunnes med at den vil hjelpe enkelte forbrukere som har mistet oversikten over gjeldssituasjonen sin, eller at utvidelsen vil gi et bedre datagrunnlag for arbeid statistikk, forskning og analyse. Se nærmere under neste punkt om dette.

## **7.3 Nærmere om registrering av avtalebasert boliggjeld**

### **7.3.1 Innhenting av opplysninger om boliggjeld etter gjeldende ordning**

Avtalebasert boliggjeld er nedbetalingslån eller rammelån i bolig. Nedbetalingslån vil være boligens grunnfinansiering, altså innkjøpslånet, samt eventuelle tilleggslån på etterfølgende prioritet. Rammelån er en betegnelse på lån uten avdragsplikt som opptas med pant i boliger som er nedbetalt med minst 40 prosent, jf. utlånsforskriften § 7 tredje ledd. Det gjelder særlige regler for boliger i Oslo, jf. forskriften § 7 andre ledd. Når det opptas gjeld med pant i boligen, vil låntakeren måtte underskrive et pantebrev som registreres i grunnboken. Grunnboken er et offentlig register som viser tinglyste rettigheter og forpliktelser i eiendom, herunder borettsandeler. Alle eiendommer og borettslagsandeler har et eget grunnboksblad. Dette består av en liste med stikkord som sier hva slags type dokumenter, heftelser og forpliktelser som er tinglyst. Det viser også dato dokumentet er tinglyst, og hvilket dokumentnummer det har. Utlevering av informasjon fra grunnboken skjer etter regler i *utleveringsforskriften*. Utlånsinstitusjoner som banker, finansieringsforetak mv. har mulighet for elektronisk tilgang til informasjonen. Det samme gjelder kredittopplysningsforetak, jf. forskriftens § 4. Elektronisk tilgang til opplysninger fra grunnboken og matrikkelen via maskinlesbart grensesnitt gis mot av Statens kartverk, jf. forskriften § 8.

Pantebrevene som er registrert i grunnboka blir ikke løpende oppdatert med eventuelle nedbetalinger av gjelden. De inneholder bare opplysninger om den maksimale rammen som dekkes av sikkerheten. Det kan derfor være betydelig uoverensstemmelse mellom obligasjonens pålydende og den effektive gjelden. Dette kan gjelde både nedbetalingslån og rammelån. I forbindelse med kredittvurdering vil det i dag dermed være nødvendig å innhente informasjon om restgjelden fra de aktuelle rettighetshaverne. Dette skjer i praksis ved at disse avgir en såkalt restgjeldserklæring til den som ber om det. Utlånsinstitusjonen som har en lånesøknad til behandling, må altså som et første steg innhente opplysninger

fra grunnboken. Dernest må det som steg to tas kontakt med en eller flere panthavere for å få oversendt en restgjeldserklæring.

### 7.3.2 Fordeler ved å inkludere boliggjeld i gjeldsinformasjonssystemet

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

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

Departementet vil videre bemerke at inkludering av boliglån vil medføre en fordel ved at også boliglån som er tatt opp med sikkerhet i andres eiendom, såkalt tredjepersonpant, også vil bli rapportert som boliglån. Dette kan eksempelvis gjelde deler av boligfinansiering som er sikret i foreldres bolig, noe som ikke er uvanlig. Etter gjeldende ordning vil slike lån feilaktig kunne bli ansett som forbrukslån fordi de inngår i gjeldsinformasjonssystemet som i dag er ment å skulle omfatte kun usikret forbrukskreditt. Riktignok vil enkelte av de øvrige opplysningene som rapporteres, for eksempel rentenivå og nedbetalingstid, kunne avsløre at det i realiteten dreier seg om boliglån, men faren for feiltolkning er absolutt til stede. Dette kan trolig særlig være tilfelle ved automatiserte kredittvurderingsprosesser.

Det er videre blitt hevdet at tiltaket vil være til fordel for *forbrukerne*, som da lettere vil få oversikt over sin samlede gjeld, jf. bl.a. innspill fra Forbrukerrådet, Finans Norge og Norsk Gjeldsinformasjon AS. Gjeldsopplysninger blir også ofte brukt i statistikk- forsknings- og analysearbeid på gjeldsfeltet, jf. at lovens § 12 fjerde og femte ledd åpner for utlevering av gjeldsopplysninger til dette formål. Data om boliggjeld vil utvilsomt gi et vesentlig bidrag til å bedre datagrunnlag for denne typen virksomhet. For personvernet vil inkludering av boliggjeld kunne hevdes å ha positiv betydning ved at dette bidrar til å skape et mer fullstendig og dermed riktigere bilde av gjelden.

### 7.3.3 Personvernulempen ved å inkludere boliggjeld i gjeldsinformasjonssystemet

Boliggjeld er en svært utbredt låneform i Norge. Tall fra SSB viser at over 2 millioner nordmenn har et eller flere slike lån. Inkludering av boliggjeld i gjeldsinformasjonssystemene vil dermed medføre at vesentlig mer data enn i dag må behandles av gjeldsinformasjonsforetakene. Foruten lånets saldo, vil også en rekke andre opplysninger som opprinnelig lånebeløp,

nedbetalingstid, effektiv rente, eventuell kredittramme og navnet på kredittyster bli innhentet. Den store datamengden utgjør i seg selv en personvernulempe, jf. neste punkt. Økt datamengde og flere involverte aktører øker risikoen for at opplysninger kan komme på avveie. Det er også større fare for at det vil bli mer overskuddsinformasjon om hver enkelt person, som ikke har betydning for kredittvurderingen. Det vil likevel ikke bli tale om å behandle opplysninger om vesentlig flere *personer* som følger av en utvidelse. Ved at opplysninger om kredittkort i dag behandles, vil en stor del av befolkningen allerede være registrert. Utbredelsen av kredittkort er vesentlig større enn utbredelsen av boliglån.

Opplysninger om boliggjeld kan imidlertid ikke bare vurderes isolert. Med økende datamengde øker også mulighetene for sammenstilling av opplysninger som kan gi et bredere bilde av den registrerte enn det som er nødvendig for formålet. Videre vil tilgang til flere gjeldsformer øke verdiene på dataene, noe som kan medføre at flere kan forsøke å bruke dem på ulovlig måte, for eksempel til markedsføring eller utpressing. Dersom det synliggjøres at en boligeier har betydelig ledig låneprioritet i boligen, vil for eksempel denne personen være attraktiv å markedsføre lånetilbud overfor. Videre kan informasjonen være egnet til å avdekke økonomisk sårbarhet, noe som kan være interessant for trusselsaktører eller kriminelle organisasjoner. Den samlede mengden av data vil utvilsomt ha betydning for denne risikoen. Dette er forhold som taler for å begrense den samlede informasjonsmengden så mye som mulig, jf. prinsippet om dataminimering, Personvernforordningen artikkel 5 punkt 1 bokstav c. For øvrig nevnes at gjeldsinformasjonsforskriften inneholder et eksplisitt forbud mot bruk av gjeldsopplysninger til markedsføring, jf. § 6. Departementet vil i et senere høringsnotat om ytterligere utvidelse av gjeldsinformasjonsordningen komme tilbake med en drøftelse av hvilke rammer dette forbudet setter for behandling av gjeldsopplysninger.

#### *7.3.4 Departementets vurdering*

Departementet vil innledningsvis bemerke at inkludering av boliggjeld vanskelig kan begrunnes med at dette vil være en fordel for forsknings- og analysearbeid. Forskning mv. på gjeldsfeltet er viktig, men kan etter departementets syn ikke brukes som begrunnelse for å utvide et register som er opprettet for å få bedre kredittvurderinger og ved det forebygge gjeldsproblemer. Det samme gjelder etter departementets syn at det kan være mulige fordeler for den enkelte forbrukers oversikt over egen gjeld dersom boliggjelden registreres i gjeldsinformasjonssystemet. Den dominerende årsaken til at forbrukere mister oversikten over sin egen gjeldssituasjon er opptak av store mengder forbrukskreditt. Dette problemet er nå i praksis løst etter at eksisterende gjeldsinformasjonssystem kom i drift. Sanntidsinformasjon om boliggjeld kan allerede enkelt finnes i nettbanken. Det er dermed neppe mange forbrukere som har problemer med å skaffe seg oversikt over egen gjeldssituasjon på grunn av vanskeligheter med å finne boliggjelden. Departementet kan her slutte seg til Datatilsynet, som fremholder at det det vanskelig kan argumenteres for at det er «nødvendig med en obligatorisk registrering av gjeldsopplysningene til samtlige borgere for å oppnå dette formålet». Departementet antar for øvrig at også hensynet til forbrukernes behov for oversikt over egen gjeld ligger utenfor lovens formål, jf. punkt 7.2 foran. Det er for øvrig også nevnt i gjeldsinformasjonsforskriften at gjeldsopplysninger kun skal benyttes til de formål som er bestemt i gjeldsinformasjonsloven § 12, jf. forskriften § 6 første punktum

Den sentrale vurderingen er hvorvidt den forenkling og besparelse inkludering av boliggjeld vil medføre, gir så store fordeler for *kredittvurderingen* at dette står i et rimelig forhold til personvernulempene tiltaket medfører. Departementet tar her utgangspunkt i at opplysninger om boliggjeld i dag ikke er utilgjengelige for banker og andre som låner ut penger. Inkludering i gjeldsinformasjonssystemet vil slik sett bare føre til at opplysningene kan innhentes enklere, raskere og muligens billigere. Det er heller ikke grunn til å anta at erklæringer om restgjeld som i dag innhentes er mindre pålitelige enn dataene fra gjeldsinformasjonsforetakene. Med et mulig unntak for automatiserte prosesser, kan det derfor vanskelig hevdes at tiltaket vil øke presisjonen på kredittvurderingene slik at formålet om «bedre kredittvurderinger» lettere nås. Det er likevel mulig at inkludering av boliggjeld vil føre til at kredittytere oftere vil trekke boliggjeld inn i kredittvurderingen fordi det blir enklere for dem å få tak i opplysningene. I så fall vil tiltaket kunne føre til bedre kredittvurderinger i disse tilfellene.

Departementet vil også peke på at den overordnede hensikten med loven er å forebygge gjeldsproblemer blant enkeltpersoner, slik dette er uttrykt i formålsbestemmelsen. Disse problemene har først og fremst oppstått på grunn av at kredittyterne har hatt manglende oversikt over forbrukskreditt og at en del kunder ikke har gitt riktige opplysninger om sine eksisterende gjeldsforhold i kredittsøknaden. Departementet er imidlertid ikke kjent med at manglende eller uriktige opplysninger om boliggjeld har bidratt i nevneverdig grad til gjeldsproblemer i samfunnet. Det er for øvrig grunn til å nevne at en lånsøker ikke kan antas å ha noen fornuftig foranledning til ikke å gi opplysning om bolig og boliggjeld. Dette vil lett kunne føre til at vedkommende antas å leie bolig, noe som normalt vil virke negativt på vurderingen av kredittverdne. Slik departementet ser det, er det derfor usikkert om tilgang til boliggjeld i gjeldsinformasjonssystemene vil bidra i særlig grad til å forebygge gjeldsproblemer, noe som er gjeldsinformasjonslovens overordnede formål. Dersom dette er tilfelle, vil tiltaket lett kunne komme i konflikt med Personvernforordningens krav til dataminimering, altså at det ikke skal registreres mer opplysninger enn det som er nødvendig for å oppnå formålet med behandlingen.

En sentral del av personvernvurderingen vil være hvor inngripende den aktuelle behandlingen av personopplysninger kan anses å være overfor den som opplysningene gjelder. I det foreliggende tilfellet må registrering av boliggjeld vurderes både isolert sett, samt i sammenheng med de andre dataene som registreres.

Som nevnt innledningsvis, er opplysninger om gjeldsforpliktelser i utgangspunktet ikke sensitive personopplysninger. Likevel er det slik at informasjon om personlig økonomi er noe de fleste ønsker å holde for seg selv, og slike opplysninger er i mange sammenhenger beskyttet av taushetsplikt. Departementet antar imidlertid at dette vil kunne være svært forskjellig alt etter hva slags gjeld det er tale om. Gjeldsopplysninger som for eksempel er egnet til å røpe et klientforhold eller at det er begått lovbrudd eller andre klanderverdige handlinger, vil naturlig nok kunne være meget sensitive og beskyttelsesverdige. På den annen side vil gjeld som er vanlig og som ikke er forbundet med uansvarlighet el.l., neppe kunne betraktes på denne måten. Departementet antar at boliggjeld vil være i den sistnevnte kategorien. Det kan nok tenkes noen som har grunner til å ville holde boliglånet, eller nivået på boliglånet for seg selv, men det er rimelig å anta at skadepotensialet ved

behandling av opplysninger om boliggjeld mest sannsynlig er mindre enn for de fleste andre typer gjeld.

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

Et spørsmål som da oppstår, er i hvilken grad det skal gis spesifiserte opplysninger om denne gjelden utover det som skal gis for gjeld som innrapporteres i dag. Det kan særlig være aktuelt å gi informasjon om hvor stort krav pantesikringen gjelder, og hva slags panteobjekt det er tale om. Også andre opplysninger kan være aktuelle. Dette må ses både i lys av behovet for slik informasjon, og de tekniske mulighetene for å avgi den. Departementet antar at opplysninger om pantekravets maksimum og panteobjektet bør avgis, og foreslår en regel om dette. *Departementet ber særlig om høringsinstansenes syn på hvilket behov det er for nærmere tilleggsopplysninger om pantesikret gjeld, og om det er tekniske, kostnadmessige eller andre utfordringer med å registrere og avgi denne type opplysninger.*

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

#### **7.4 Gjeld sikret ved utleggspant i bolig**

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



### **7.5 Gjeld sikret ved salgspant**

Ved kjøp av løsøre på kreditt kan det avtales salgspant. Dette er en avtalebasert panterett i solgte løsøreobjekter som skal gi sikkerhet for selgerens krav på kjøpesummen eller lån ytet av finansforetak mv. til betaling av kjøpesummen. Det er ikke adgang til å avtale salgspant i fast eiendom, jf. panteloven § 3-14 eller løsøre som kan registreres i et realregister, for eksempel skipsregisteret, jf. § 3-15. Det samme gjelder aksjer og andre verdipapirer. Videre må salgspantet alltid gjelde hele løsøreobjektet, altså ikke bare en (ideell) del av den. Såkalt eiendomsforbehold, jf. panteloven § 3-22, skal likestilles med salgspant. Det er bare den aktuelle kjøpesummen eller lån som er ytet til betaling av kjøpesummen som kan sikres gjennom salgspant, ikke andre krav som selger eller et finansforetak måtte ha på kjøperen. Salgspant må avtales senest i forbindelse med overleveringen av kjøpsobjektet og kan ikke etableres i etterkant. Salgspant vil i noen tilfeller bli registrert i Løsøreregisteret for å sikre panteretten rettsvern, i andre tilfeller skjer det ingen registrering. Panteretten bortfaller ett år etter forfallstiden for kravet, og senest fem år etter levering av det solgte.

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

På samme måte som for boliggjeld antar departementet at det kan være enkelte fordeler for kredittvurderingen om salgspantgjeld rapporteres til gjeldsinformasjonsforetak. Dette gjelder altså særlig for automatiserte kredittvurderinger og kredittscoremodeller. Mange av de samme hensynene som for boliggjeld gjør seg også gjeldende ved vurderingen av personvern hensyn knyttet til gjeldens karakter. Lån til kjøretøyer er svært vanlig i Norge i dag, og informasjon om dette er neppe forbundet med større personvernrisiko enn annen forbruksgjeld. Dagens skille mellom sikret og usikret forbrukskreditt synes svakt begrunnet. Likevel kan det for salgspantgjeld på samme måte som for boliggjeld, reises spørsmål om nødvendigheten av å inkludere den i gjeldsinformasjonsordningen når pantobligasjonene allerede finnes og er tilgjengelige i panteregisteret. En fordel ved å inkludere salgspantgjeld er også at det da ikke lenger vil bli nødvendig for finansforetakene å følge med på når panteretten er foreldet, få så å starte med rapporteringen. Dette vil spare noen ressurser for de rapporterende foretakene.

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

## **7.6 Næringsdrivende**

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

## **8. Økonomiske og administrative konsekvenser**

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

Ved at gjeldsinformasjonsforetakene er privatdrevet, vil forslaget ha bare mindre økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige. Videre vil den økte datamengden som følge av forslaget være fordelaktig for forskning, statistikk- og analysearbeid. For forbrukere kan det i noen tilfeller bli litt enklere å skaffe seg oversikt over egen gjeld dersom forslaget blir gjennomført. Departementet nevner for ordens skyld at offentlige låneinstitusjoner ikke blir berørt av endringsforslagene her, idet disse ikke er finansforetak.

## **9. Departementets forslag**

Gjeldsinformasjonsforskriften § 2 første ledd endres slik:

### § 2 Gjeldsopplysningenes innhold

Gjeldsopplysninger skal *både for usikret og pantesikret gjeld* inneholde informasjon om følgende forhold:

- a. for nedbetalingslån: opprinnelig lånebeløp, saldo, nedbetalingstid, effektiv rente og navn på kredittyter,
- b. for rammekreditt: kredittgrense, rentebærende og ikke-rentebærende saldo, effektiv rente og navn på kredittyter
- c. for faktureringskort: rentebærende og ikke-rentebærende saldo og navn på kredittyter

*For pantesikret gjeld skal det i tillegg gis opplysninger om hva som er pantsatt og høyeste beløp pantesikkerheten skal dekke.*