



NORGES BANK

Barne- og likestillingsdepartementet
Postboks 8036 Dep
0030 OSLO

Dato: 9.12.2016
Deres ref.: 16/3230
Vår ref.: 15/03402

Høring av forslag til lov om registrering av enkeltpersoners gjeld (gjeldsregisterloven)

Generelle merknader

Vi viser til departementets brev av 24. oktober 2016 med forslag til gjeldsregisterlov.

Norges Bank støtter forslaget om å opprette et gjeldsregister for personers usikrede gjeld. Norske husholdninger hadde ved utgangen av 2015 i underkant av 100 milliarder kroner i usikret gjeld. Dette er en relativt liten andel av husholdningenes samlede gjeld, men omfanget av slike lån vokser raskt. Usikret gjeld som forbrukslån har i gjennomsnitt høye renter, slik at rentebelastningen er høy for husholdninger som har store forbrukslån. Det gjør dem sårbare for renteøkninger eller inntektsbortfall.

I motsetning til lån med sikkerhet, for eksempel i bolig eller bil, finnes det ikke tilgjengelig oppdatert informasjon om enkeltpersoners usikrede gjeld. Selvangivelsen inneholder opplysninger om samlet gjeld, men informasjonen kan være inntil ett og et halvt år gammel. Ved vurdering av en lånesøknad er långiverne prisgitt informasjon fra lånesøkerne om deres usikrede gjeld. Et register over all usikret gjeld vil derfor fylle et informasjonsgap og gi et forbedret grunnlag for finansforetakenes egne kredittvurderinger og automatiske «credit scores» fra kredittvurderingsselskaper. Det vil gi en bedre prising av risikoen knyttet til den enkelte låntaker, og også kunne bidra til at lån ikke blir gitt til personer som har for svak evne til å betjene sin samlede gjeld. Frarådingsplikten vil bli mer reell da långivere i ettertid ikke kan bruke manglende informasjon som grunn for å ha unnlatt å fraråde et låneopptak.

I tillegg til at et gjeldsregister vil kunne bidra til bedre vurderinger av den enkelte låntaker, vil det også kunne bidra til en bedre oversikt over den samlede sårbarheten og risikoen knyttet til usikret gjeld. Dagens omfang av usikret gjeld utgjør i seg selv ingen risiko for finansiell stabilitet, men dersom denne gjelden i stor grad er konsentrert i husholdninger

med lav inntekt og gjeldsbetjeningsevne samtidig som rentene på usikrede lån er høye, kan det utgjøre en risiko. Et gjeldsregister vil gi en samlet og oppdatert oversikt over både omfang og fordeling av usikret gjeld. I dag mottar myndighetene hver måned informasjon om hvert finansforetaks samlede utlån til personer, men bare fordelt på lån med pant i bolig og andre lån. Det er ikke mulig å skille en banks utlån med pant i for eksempel bil fra andre usikrede utlån, og informasjon om enkeltlån blir ikke rapportert. Med et gjeldsregister vil det, hvis opplysningene blir gjort tilgjengelige for Finanstilsynet og Norges Bank, være mulig med en finere inndeling av andre lån, der man kan skille lån med pant i annet enn bolig, rene forbrukslån og kredittkortgjeld. Dette er nyttig i analyser og tilsyn både av den enkelte bank og av banksystemet som helhet. Et gjeldsregister vil dermed gi bedre muligheter for løpende å følge forhold som er viktig for finansiell stabilitet. *Norges Bank mener det kan være grunn til å synliggjøre sikring av finansiell stabilitet som et viktig hensyn bak loven ved at dette tas inn som del av lovens formålsbestemmelse.*

Sammenstilling med annen informasjon

Nytten av den nye registerinformasjonen vil bli vesentlig større om opplysningene i registeret kan sammenstilles med annen informasjon om enkeltpersoners gjeld og økonomiske stilling. I § 3-3 i lovforslaget heter det at: «Norges Bank og Finanstilsynet skal ha tilgang til aidentifiserte opplysninger fra gjeldsregisteret for analyse- og overvåkingsformål.» Gjeld, formue og inntekt er skjevt fordelt over husholdninger, og kunnskap om fordelingen er blitt stadig viktigere for analyser av husholdningssektorens sårbarhet spesielt og finansiell stabilitet generelt. Gode analyser er avhengig av utfyllende informasjon om enkeltpersoners økonomiske stilling. Informasjon om husholdningenes inntekt og formue finnes i selvangivelsen. Opplysninger om tinglysning av boligkjøp og pantesikkerhet finnes i Kartverkets databaser. Løsøreregisteret inneholder informasjon om blant annet bilkjøp. Den felles nøkkelen i slike databaser, og dermed grunnlaget for å sammenstille opplysningene fra dem, er personnummer.

Slik lovforslaget nå er utformet, vil Finanstilsynet og Norges Bank kunne motta opplysninger fra et gjeldsregister, men aidentifisert fra gjeldsregisterets side og dermed uten mulighet for sammenstilling med individinformasjon fra andre registre. *For at Finanstilsynet og Norges Bank skal få full nytte av informasjonen, bør lovforslaget § 3-3 utformes slik at Finanstilsynet og Norges Bank får tilgang til opplysninger på en form som gjør at de kan sammenstilles med annen registerinformasjon. Slike analyser fokuserer ikke på enkeltpersoner, og datasett som blir opprettet for analyseformål må aidentifiseres så snart de er etablert. Gjeldsregisterloven bør derfor ikke stille krav om at gjeldsregisteret avgir opplysninger til Finanstilsynet og Norges Bank i avregistrert form.*

Register for alle lån til enkeltpersoner

Norges Bank mener et gjeldsregister bør inneholde informasjon om all gjeld i husholdningene. Det vil gi mer oppdatert informasjon også om sikret gjeld på en enklere

måte enn i dag, noe som er positivt både for finansforetakenes kredittvurderinger og for løpende analyser av finansiell stabilitet.

I Europa har Den europeiske sentralbanken (ECB) besluttet å opprette en omfattende database som skal inneholde alle foretakslån over en viss størrelse fra finansforetak over en viss størrelse (AnaCredit). ECB har antydnet en mulig utvidelse til husholdningslån på et senere tidspunkt. Danmark har allerede besluttet å inkludere husholdningslån i sin nasjonale database. Norges Bank vil vurdere behovet for samme type database i Norge som i våre naboland. Opprettelse av et slikt register innebærer ikke deling av informasjon med andre land, selv om dette er et av ECBs formål med opprettelsen av AnaCredit. *Ved opprettelsen av gjeldsregisteret mener Norges Bank at man bør se hen til muligheten for at det kan bli opprettet en database/register med omfattende informasjon om husholdningslån i Norge, for eksempel etter mønster av AnaCredit. Dette kan tilsi at registeret bør inneholde mer informasjon om hvert enkelt lån enn det som er antydnet i det foreliggende lovforslaget. Se også konkrete forslag til hva som bør registreres i avsnittet «Andre merknader».* Slik informasjon er allerede tilgjengelig hos långiver, og innsamling betyr ikke særlig økt oppgavebyrde for rapportørene.

Et register over samlet gjeld kombinert med muligheten for å sammenstille registerinformasjonen med annen informasjon om enkeltpersoners økonomiske stilling vil også kunne redusere behovet for eksisterende rapportering fra bankene som for eksempel Finanstilsynets årlige boliglånsundersøkelse.

Andre merknader:

- a) Hvilken informasjon som registreres og hvor hyppig registeret oppdateres er viktig for nytten av det. Ut fra hensynet til både kredittvurderinger og analyser av finansiell stabilitet *mener Norges Bank at registeret minst bør inneholde opplysninger om avtalefestet rente, effektiv rente og løpetid, påløpte renteutgifter og nedbetalinger. Det bør også være et skille mellom kredittkortgjeld og andre lån uten sikkerhet. Kredittkortgjeld bør dessuten deles inn i kredittkortgrense, trukket kreditt og rentebærende kreditt. Ut fra kredittvurderinger må det være hyppig og ideelt sett kontinuerlig oppdatering. Månedsvis/kvartalsvis oppdatering er nok for analyseformål.*
- b) I lovforslaget er det lagt opp til ett eller evt. flere private registre basert på konsesjon og tilsyn fra myndighetene, jf. § 2-1. Et system med flere registre vil kunne gjøre långivernes informasjonsinnhenting tungvint og er neppe en kostnadseffektiv løsning. *Norges Bank mener at det ut fra effektivitetshensyn kan argumenteres for at det kun bør være ett register.*
- c) Registeret har karakter av å være et felles gode og er velegnet for offentlig finansiering og drift. Det er samtidig flere eksempler på gode fellesløsninger som er opprettet og drevet av finansnæringen selv i Norge, jf. betalingssystemet. Verdipapirsentralen (VPS) er også et privat register som har

viktige og velregulerte forbindelser til myndighetene både i oppgjøret av verdipapirhandler og som leverandør av tallgrunnlag for offisiell statistikk. Bruk av allerede innsamlet informasjon til statistikk- og analyseformål er kostnadseffektivt og reduserer den samlede oppgavebyrden. Det er viktig at det legges til rette for at det foreslåtte gjeldsregisteret blir organisert slik at samordningsgevinster med annen datainnsamling kan realiseres.

- d) Høringsbrevet drøfter alternative måter å redusere omfanget av og risikoen knyttet til usikrede lån på, herunder markedsføringsrestriksjoner og innføring av maksimal rente. *Norges Bank mener departementet bør utrede å innføre både markedsføringsrestriksjoner og maksimal rente på usikrede lån som supplement til et gjeldsregister.*

Med hilsen



Øystein Olsen
Sentralbanksjef



Torbjørn Hægeland
Direktør

Kopi: Finansdepartementet
Finanstilsynet