

Rapport

Alternative modeller for registrering av usikret forbrukskreditt til bruk ved kredittvurdering



BARNE-, LIKESTILLINGS- OG
INKLUDERINGSDEPARTEMENTET

Rapport

Alternative modeller for registrering av usikret forbrukskreditt til bruk ved kredittvurdering



BARNE-, LIKESTILLINGS- OG
INKLUDERINGSDEPARTEMENTET

1	Innledning.....	6
2	Sammenfatning av arbeidsgruppens funn og anbefalinger.....	8
3	Utviklingstrekk og tendenser ved usikret forbrukskreditt	9
3.1	Om opptak og mislighold av kredittkortgjeld og forbrukslån	9
3.2	Omfanget av gjeldsproblemer.....	12
3.3	Erfaringer med gjeldsordningsloven.....	14
3.4	Erfaringer fra Finansklagenemnda Bank	16
4	Kredittopplysningsvirksomhet og registrering av opplysninger om gjeld	16
4.1	Gjeldende rett og praksis	16
4.2	Registrering av opplysninger om gjeld i andre europeiske land.....	17
4.2.1	Sverige.....	17
4.2.2	Belgia	18
4.2.3	Danmark	19
4.3	Bruk av gjeldsopplysninger i kredittvurdering	20
4.3.1	Gjeldende rett og praksis.....	20
4.3.2	Erfaringer fra land med gjeldsregistrering til bruk ved kredittvurdering.....	21
4.3.3	Gjeldssanering i Sverige.....	23
4.3.4	Sammenfattende vurderinger	23
5	Alternative organiseringsmodeller	24
5.1	Innledning	24
5.2	Registrering av gjeld som ledd i kredittopplysningsvirksomhet.....	25
5.3	Utvidelse av systemet for registrering av visse utleggstrekkforretninger i Løsøreregisteret.....	26
5.4	Andre offentlige modeller.....	28
5.4.1	Registrering av gjeldsopplysninger i Statens innkrevingsssentral.....	28
5.4.2	Registrering av gjeld på oppdrag fra det offentlige.....	29
5.5	Arbeidsgruppens vurdering av hovedmodellene	29
6	Særskilte drøftelser ved registrering og bruk av opplysninger om gjeld.....	30
6.1	Generelle personvern vurderinger ved behandling av gjeldsopplysninger.....	30
6.2	Typer av gjeld og nedre beløpsgrense	31
6.3	Oppdateringsfrekvens, ramme og saldo.....	32
6.4	Rapportering av opplysninger.....	34
6.5	Utlevering av opplysninger.....	35
6.6	Ansvar for feilføring og manglende oppdatering.....	36
7	Økonomiske og administrative konsekvenser	36

7.1	Konsekvenser for næringslivet	36
7.2	Konsekvenser for det offentlige.....	37
7.3	Samfunnsmessige konsekvenser	38

RAPPORT OM ALTERNATIVE MODELLER FOR REGISTRERING AV USIKRET FORBRUKSKREDITT TIL BRUK VED KREDITTVURDERING

Rapport utarbeidet av arbeidsgruppe bestående av representanter fra Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Avgitt til Barne-, likestillings- og inkluderingsministeren den 27.april 2012.

1 Innledning

Når kredittyttere skal vurdere om den enkelte kredittsøker er kredittverdigg, har de tilgang til visse opplysninger om inntekt, formue og eventuelle betalingsanmerkninger. I norsk rett er det i dag ikke lagt til rette for registrering av opplysninger om gjeld. Bankene og finansforetakene er underlagt lovpålagt taushetsplikt og kan ikke utveksle gjeldsopplysninger om sine kunder. Kredittsøker skal etter forespørsel gi kredittytter opplysninger om eksisterende gjeld. I enkelte tilfeller gir ikke kredittsøker fullstendige og/eller korrekte opplysninger. Det er vanskelig for kredittytter å etterprøve kredittsøkers opplysninger, og dette innebærer at kreditt kan bli innvilget selv om kredittsøker har for høy gjeld fra før.

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

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

Våren 2007 engasjerte daværende Barne- og familiedepartementet professor dr. juris Tore Bråten ved Handelshøyskolen BI, til å utrede spørsmålet om det bør etableres et gjeldsregister i Norge. Formålet med et slikt register skulle være å gi finansforetak et bedre grunnlag for kredittvurdering, og dermed unngå at kredittsøkere tar opp lån de ikke har evne til å betjene. I mandatet for utredningen fremgår det at *”med gjeldsregister forstås en landsdekkende fortegnelse over myndige privatpersoners lånesaldi slik de er til enhver tid.”* Utredningen ”Gjeldsregister i Norge” ble avgitt til departementet 1. april 2008. Utredningens konklusjon er at det er usikkert om etablering av et gjeldsregister samlet sett vil gi de sosialpolitiske gevinstene som er ønskelige. Et gjeldsregister kan forenkle kredittforetakenes kredittvurdering, og slik forhindre at enkeltpersoner havner i en gjeldsspiral. Samtidig konkluderer utredningen med at dette bare vil gjelde en liten andel kredittsøkere. På grunn av personvernmessige hensyn og kostnadene ved opprettelse og drift, konkluderes det med at opprettelse av et gjeldsregister vil være et uforholdsmessig virkemiddel for bekjempelse av fattigdom.

Utredningen ble sendt på høring til 44 høringsinstanser. Et flertall av høringsinstansene var negative til opprettelsen av et gjeldsregister. Hovedinnvendingene mot etableringen av et gjeldsregister var at det ikke ville være samfunnsøkonomisk lønnsomt, og at registreringen ville ha et omfang som ville komme i konflikt med regler og prinsipper om personvern.¹

¹ Både Forbrukerrådet og Forbrukerombudet har endret standpunkt etter avgitt høringsuttalelser, og har i ulike sammenhenger påpekt behovet for et gjeldsregister, jf. blant annet Forbrukerrådets høringsuttalelse av 29. april 2011 til Finanskriseutvalget (NOU 2010:1), og prosjektrapport fra juli 2011 om gjeldsproblematikk i Norge og Forbrukerombudets rapport ”Unge voksne og betalingsproblemer”, som ble publisert i november 2011.

Flere høringsinstanser påpekte at et så omfattende register ikke ville være nødvendig, og viste til at det særlig er kredittkortgjeld og usikrede forbrukslån som skaper betalingsproblemer.

Også i utredningen ble det fremhevet at det er innen usikret forbrukskreditt at det samlede misligholdet er størst og at det er skyldnere med denne type lån som oftest får alvorlige betalingsproblemer. Utreder pekte videre på at få eller ingen land med muligheter for registrering og utlevering av gjeldsopplysninger har innført så omfattende systemer som det som ble lagt til grunn i mandatet for utredningen. Utreder viste i sin oppsummering til at de fleste registrene som ble undersøkt hadde mye til felles med det norske systemet for kredittopplysning, men i tillegg hadde tilgang til opplysninger om ulike typer gjeldsforpliktelser. Utreder mente det kan være grunn til å vurdere om lignende løsninger kan være egnet i Norge.

I utredningen er det i liten grad gått inn på hvordan registrering av gjeld eventuelt kan organiseres. Det pekes på ulike muligheter uten at det gjøres en nærmere vurdering av disse. Ut over en antakelse fra utreder om at "kostnadene vil bli betydelige", ble det ikke foretatt en kostnadsvurdering av etablering og drift av systemer for registrering av gjeld. Flere av høringsinstansene påpekte at disse manglene ved utredningen gjorde det vanskelig å vurdere om registrering av gjeld vil være et hensiktsmessig tiltak for å forebygge gjeldsproblemer.

Regjeringen nedsatte 24. februar 2011 en interdepartemental arbeidsgruppe for å vurdere ulike modeller for registrering og utlevering av opplysninger om kredittkortgjeld og forbrukslån blant privatpersoner til bruk ved kredittvurdering. Økonomiske og administrative konsekvenser ved de ulike modellene skulle vurderes.

Arbeidsgruppen har utarbeidet følgende beskrivelse for sitt arbeid:

- *Gruppen skal utrede ulike modeller, både private og offentlige, for registrering og utlevering av opplysninger om privatpersoners gjeld, begrenset til usikret forbrukskreditt.²*
- *Nødvendige tilpasninger i lovverket skal vurderes for hver enkelt av de modeller som vurderes.*
- *Det skal foretas kost-/nytteanalyse for de enkelte modellene som vurderes, herunder antatt samfunnsmessig nytte sett i forhold til de personvernmessige konsekvensene for de registrerte.*
- *Økonomiske og administrative konsekvenser skal utredes.*

Arbeidsgruppen har bestått av:

Fagdirektør Åste Marie Skullerud (FAD), lovrådgiver Ingrid Katrine Rogne (JD), rådgiver Kaja Moen Welo (JD), rådgiver Kristin Johnsrud (NHD), seniorrådgiver Egil Rokhaug (BLD) og seniorrådgiver Unni Garberg (BLD).

Arbeidsgruppen har avholdt møter i perioden 31. mars 2011 til 10. februar 2012. Hele eller deler av gruppen har hatt møte med følgende organisasjoner og organer:

² Med usikret forbrukskreditt menes i rapporten kredittkort og usikrede forbrukslån. Som usikret forbrukslån regnes også kjøpekreditt (avbetalingsavtaler). Forbrukslån sikret ved avtale om salgspant, skal omfattes, bortsett fra avtaler sikret ved pant i motorvogn.

Opplysningscentralen (Sverige), Finansieringsselskapenes forening, Finansnærings fellesorganisasjon, Kronofogdmyndigheten (Sverige), Statens Innkrevingsentral, Datatilsynet, Kredittopplysningsbyråenes forening, Løsøreregisteret (Brønnøysundregistrene), Norsk Eiendomsinformasjon, Altinn, Nordax finans (Sverige).

Det har vært skriftlig kontakt med det belgiske sentrale gjeldsregisteret.

2 Sammenfatning av arbeidsgruppens funn og anbefalinger

Arbeidsgruppen redegjør for behovet for og formålet med registrering av usikret forbrukskreditt i kapittel 3. Med usikret forbrukskreditt menes i rapporten kredittkort og usikret forbrukslån. Som usikret forbrukslån regnes også kjøpekreditt (avbetalingsavtaler). Med grunnlag i forskningsmateriale og statistikk fra blant annet SIFO, Finanstilsynet og Brønnøysundregistrene har arbeidsgruppen sett nærmere på omfanget av gjeldsproblemer. Hovedfunnene er at det har vært en betydelig økning i opptak av usikret forbrukskreditt i Norge de siste årene, at betalingsanmerkninger etter mislighold har økt og at tilbakevendende betalingsproblemer er økende.³ Antallet gjeldsordningssaker er på det høyeste nivået noen gang. Det samme gjelder inkassosaker. Den betydelige akkumuleringen av gjeld som de fleste gjeldsordningsskyldnere har, kan etter arbeidsgruppens oppfatning tyde på at registrering av gjeld kan bidra til å redusere omfanget av alvorlige gjeldsproblemer for enkelte.

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

Arbeidsgruppen har sett på ulike modeller for registrering av usikret forbrukskreditt (*kapittel 5*). Mandatet legger opp til en vurdering av både private og offentlige løsninger. Arbeidsgruppen har særlig sett på mulighetene for å registrere gjeldsopplysninger i kredittopplysningsvirksomhet og på å utvide systemet for registrering av visse utleggstrekk i Løsøreregisteret. Arbeidsgruppen mener begge disse modellene lar seg gjennomføre, men gruppen er delt i synet på hvilken modell som vil være den beste. Enkelte andre løsninger omtales også.

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

Kapittel 6 drøfter også hvilke opplysninger som bør registreres. For å få et mest mulig korrekt bilde av kredittsøkers gjeldssituasjon anser arbeidsgruppen det som hensiktsmessig at både rammen for kreditten og saldo registreres. Det er ikke tatt nærmere stilling til hvor ofte opplysningene om saldo bør oppdateres, jf. *punkt 6.3*. Videre er det et spørsmål hvordan gjeldsopplysningene skal rapporteres inn ved registreringen, jf. *punkt 6.4*. Arbeidsgruppen skisserer ulike alternativer, herunder en

³ Tilbakevendende betalingsproblemer innebærer at husholdninger ved enkelte eller gjentatt anledninger opplever å ikke ha penger til å betale regninger eller lån ved absolutt siste forfall, jf SIFO prosjektnotat 12/2012 Om husholdningenes økonomiske situasjon.

avtalebasert løsning hvor foretakene som rapporterer inn opplysninger får tilgang til registrerte opplysninger, slik som etter den svenske modellen for registrering av gjeldsopplysninger til bruk i kredittopplysningsvirksomhet. Ved en offentlig modell for registrering av gjeld kan rapporteringsplikt for finansforetakene være aktuelt, men dette må eventuelt utredes nærmere, herunder spørsmål om kontroll, håndheving og eventuelle sanksjoner. Hvem som skal gis tilgang til de registrerte gjeldsopplysningene diskuteres i *punkt 6.5*. I dag gis tilgang til kredittopplysninger når bestilleren har saklig behov for opplysningen. Spørsmålet er om personvern hensyn tilsier at vilkårene for tilgang til gjeldsopplysninger bør være begrenset, slik at saklig behov for disse opplysningene anses å foreligge bare i forbindelse med konkrete låneforespørsler.

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

En offentlig modell bygget på registrering i Løsreregisteret vil medføre etableringskostnader for det offentlige, samt utgifter knyttet til tilsyn og kontroll ved en eventuell rapporteringsplikt for finansforetakene. Driftsutgifter antas å kunne dekkes inn gjennom brukerbetaling, på samme måte som for utleggsdatabasen.

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

3 Utviklingstrekk og tendenser ved usikret forbrukskreditt

3.1 Om opptak og mislighold av kredittkortgjeld og forbrukslån

Finanstilsynet har over flere år kartlagt omfanget av usikret forbrukskreditt i et utvalg banker og finansieringsselskaper.

Omfanget av usikret forbrukskreditt utgjorde cirka 2 % av husholdningenes samlede lån ved utgangen av 2010. Utviklingen blant et utvalg finansieringsselskaper og banker viser en årlig vekst på mellom 15 og 19 % i opptak av usikret forbrukskreditt til private i perioden 2005 til 2008. I perioden 2008 til og med tredje kvartal 2011 har den årlige veksten i opptak av usikret forbrukskreditt til private avtatt til cirka 2,5 - 3 %. Utlånstallene for usikret forbrukskreditt til private i perioden 2008 til og med tredje kvartal 2011 var mellom 43 og 47 milliarder kroner per år, jf. tabellen nedenfor.

Utviklingen i innvilget forbrukskreditt i et utvalg selskaper*:

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Per 3. kv. 2011
Forbrukslån (mill. kr.)	26276	31057	36925	43352	44500	44226	47 146

*Utvalget består av seks finansieringsselskaper og ni banker.

(kilder: Finanstilsynet, Finansielle utviklingstrekk 2010 og Resultatrapport for finansinstitusjoner 2011)

Tabell over utviklingen av tap som følge av mislighold for hvert kvartal siden 2009 viser at tapene var størst i første kvartal 2009 da flere selskaper foretok store tapsnedskrivninger. Tapsprosenten har vært varierende for hvert kvartal de siste årene, men med en nedadgående kurve i 2010 og 2011, likevel med en liten oppgang i tredje kvartal 2011, jf. tabellen nedenfor.

	1.kv. 09	2.kv. 09	3.kv. 09	4.kv. 09	1.kv. 10	2.kv. 10	3.kv. 10	4.kv. 10	1.kv. 11	2.kv. 11	3.kv. 11
Bokført tap (mill. kr.)	634	210	185	342	308	388	277	260	226	169	182
Tap i % (annualisert)	5,8	1,9	1,7	3,1	2,8	3,5	2,5	2,3	2,0	1,5	1,5

Kilde: Tabell 5.2.4 i Finanstilsynets Resultatrapport for finansinstitusjoner 1. til -3. kvartal 2011

Finanstilsynets rapport Finansielt Utsyn 2011 gir følgende tilleggsopplysninger om fordelingen av innvilgede forbrukslån:

Opplysninger for 2010 fra de største selskapene i utvalget viser at usikret forbrukskreditt i liten grad er innvilget til yngre låntakere. Tallene viser følgende prosentvise fordeling på låntakernes alder når det gjelder andelen av usikret forbrukskreditt som ble innvilget i 2010:

- Under 30 år – ca. 7 %
- 30-39 år – ca. 20 %
- 40-49 år – ca. 30 %
- 50-59 år – ca. 26 %
- Over 60 år – ca. 17 %

Tallene nedenfor viser prosentvis mislighold av usikret forbrukskreditt innenfor de enkelte aldersgrupper. Personer under 30 år står for den største andelen av utestående beløp. De misligholdte beløpene er lavere for de høyere aldersgruppene.

- Under 30 år – ca. 14 % mislighold
- 30-39 år – ca. 12 % mislighold
- 40-49 år – ca. 9 % mislighold
- 50-59 år – ca. 7 % mislighold
- Over 60 år – ca. 5 % mislighold

Arbeidsgruppen har også sett på utviklingen i inkassosaker for privatpersoner. Finanstilsynet viser til at det har vært en sterk økning i disse sakene siste årene.⁴ Inkassoforetakene mottok 5 616 000 nye saker til behandling i løpet av 2011. Dette er en oppgang på 444 000 saker eller 8,6 % sammenlignet med 2010. Det er ikke tidligere blitt innrapportert et så stort antall nyregistrerte inkassosaker i løpet av ett år som i 2011. Finanstilsynet påpeker at det er flere årsaker til økningen i innkomne inkassosaker, blant annet innskjerpede rutiner for bransjen slik at kreditorene sender sakene raskere inn til inkassoforetakene.

I mange inkassosaker skjer betaling på et tidlig stadium i inndrivelsesprosessen. I *Finansielt utsyn 2012* (Finanstilsynets rapport fra mars 2012) fremgår det eksempelvis på side 53 til at flere innkomne inkassosaker ble avsluttet (innbetalt) før utsendelse av betalingsoppfordring i første halvår av 2011 (34 %) enn i første halvdel av 2009 (28 %). Hvor raskt inkassosakene avsluttes kan si noe om hvilken økonomisk situasjon skyldnerne er i, og det må antas at det er blant de eldste inkassosakene tilfeller av alvorlige gjeldsproblemer befinner seg.

Arbeidsgruppen har innhentet tall fra Finanstilsynet som viser omfanget av og utviklingen i saker som ble registrert hos inkassoselskapene for mer enn 18 måneder siden for perioden 2008-2011. Ved utgangen av 2008 utgjorde disse sakene 43,5 % (1,3 millioner saker) av alle registrerte inkassosaker. Andelen har vært noe lavere i 2009 (40,6 %) og i 2010 (42,6 %), men har steget igjen ved utgangen av 2011 (44,3 %) og tilsvarte i overkant av 1,5 millioner saker. Samlet utgjorde disse sakene utestående beløp på 24 milliarder kroner, som igjen i tilsvarer 16 000 kroner i snitt per sak.

Finanstilsynet undersøkte i januar 2012 hvilke *kravstyper og aldersgrupper* inkassosakene er fordelt på i seks av de største inkassoforetakene. Foretakene i undersøkelsen hadde per 30. juni 2011 til sammen en markedsandel på 59 % målt etter antall inkassosaker under arbeid, mens markedsandelen for foretakene samlet sett var 70 % målt etter hovedstol (opprinnelig gjeld) til inndrivelse. Av inkassosaker under arbeid var 14 % av sakene knyttet til usikret forbrukskreditt ved utgangen av 2011, mot 13 % i 2010. Når det gjelder boliglån, var det kun en marginal andel av kravene som var gått til inkasso. Hoveddelen av inkassosakene, nær 50 %, gjaldt forskjellige mindre krav, som parkeringsbøter og postordresalg.

Det er i aldersgruppene 30-39 år og 40-49 år at den største andelen av inkassosakene knyttet til usikret forbrukskreditt er, til sammen nær 60 %. Den yngste aldersgruppen 18-29 år utgjorde 14 % av inkassosaker knyttet til usikret forbrukskreditt. Det har i 2011 vært en liten reduksjon i andelen inkassosaker for de yngste skyldnerne sammenlignet med utgangen av 2010, mens det har vært noe økning for de øvrige aldersgruppene.

Finansieringsselskapenes Forening (Finfo) er en bransjeforening for finansieringsselskaper som driver virksomhet i Norge. Medlemmer kan være finansieringsselskaper med konsesjon i Norge eller andre finansinstitusjoner med konsesjon som driver virksomhet innenfor forbrukerfinansiering (leasing, factoring, lån mot salgspant, kredittkort, betalingskort og faktureringskort). Foreningen dekker

⁴ http://www.finanstilsynet.no/no/Artikkelarkiv/Pressemeldinger/2012/1_kvartal/Fortsatt-vekst-i-nye-og-avsluttede-inkassosaker-i-2011/

cirka 90 % av markedet og hadde 38 medlemmer ved utgangen av 2010 (24 norskregistrerte foretak og 14 filialer av utenlandske kredittinstitusjoner). I motsetning til banker og andre kredittinstitusjoner tar finansieringsselskapene ikke i mot innskudd. Finfo's årsberetning for 2010 ga følgende beskrivelse av utviklingen knyttet til nasjonale kredittkort:⁵

"Den samlede omsetningen knyttet til nasjonale kredittkort økte med 58 prosent sammenlignet med fjoråret, men på et beskjedent volum i forhold til internasjonale betalings- og kredittkort. Antall transaksjoner økte med 86 prosent, mens omsetningen per kort økte med 50 prosent til 3 270 kroner på årsbasis. Med en gjennomsnittlig omsetning per transaksjon på 1 762 kroner innebærer dette at nasjonale kredittkort i stor grad benyttes kun ved førstegangskjøp.

Internasjonale betalingskort har til sammenligning gjennomsnittlig 32 transaksjoner i løpet av et år. De nasjonale kredittkortene har tradisjonelt sett hatt veldig lave beløp knyttet til kontantuttak og det meste av omsetningen knyttet til varekjøp. De internasjonale betalings- og kredittkortene har hatt en større andel av kontantuttak. Andelen av omsetning knyttet til kontantuttak utgjorde kun 4 prosent for nasjonale kredittkort i 2010. Andelen kontantuttak for de internasjonale debetkortene holdt seg på nivå med fjoråret og endte på 26 prosent.

Utestående lånevolum for betalings- og kredittkort økte med 6 prosent og utgjorde 29,7 milliarder kroner for 2010. Stabiliseringen av lånevolumet på et høyt nivå bekrefter fortsatt jevnt bruk av kort som betalingsmiddel og finansieringskilde. Andre utlån uten sikkerhet økte med 8 prosent sammenlignet med fjoråret og endte på 5,1 milliarder kroner for 2010. Medlemselskapene hadde en relativt stor avslagsprosent på usikrede kreditter gjennom året. Andelen av misligholdte og nullstilte, kortbaserte lån utgjorde 6,0 prosent av utlånsvolumet ved utgangen av året det samme som året før."

Finfo skriver videre: *"Foreningen har gitt uttrykk for nødvendigheten av et generelt gjeldsregister for å sikre et redusert tapsnivå også i årene som kommer."*

3.2 Omfanget av gjeldsproblemer

Statens institutt for forbruksforskning (SIFO) har i en rapport fra november 2011 omtalt den finansielle risikosituasjonen for norske husholdninger, herunder omfanget av betalingsproblemer:⁶

"Rapporten belyser også omfanget av betalingsproblemer i norske husholdninger og effekten av potensielle faktorer som kan påvirke risikoen for å få slike problemer. SIFO-surveyen viste at 5,3 prosent av husholdningene oppga at de av og til eller ofte hadde opplevd at husholdningen ikke har hatt penger til å betale regninger eller lån

⁵ <http://www.finfo.no/wp-content/uploads/2011/12/Endeligversjon31297ArsberetInnmat2010.pdf>

⁶ SIFO Prosjektnotat 12/2011 – Om Husholdningenes økonomiske situasjon – Betalingsproblemer i etterkant av finanskrisen http://www.sifo.no/files/file77926_prosjektnotat_12-2011_husholdningenes_ekonomiske_situasjon_2011_rev.pdf

ved absolutt siste forfall i 2009 ("tilbakevendende betalingsproblemer"), en andel som hadde økt til 8,2 prosent i 2011. Dette er et høyere nivå enn i målingene i perioden 2005 – 2008. Denne endringen stemmer overens med endringer i andre indikatorer på husholdningenes økonomiske problemer, som eksempel økning i inkassosaker. I en annen webundersøkelse fra 2011 var andelen som hadde tilbakevendende betalingsproblemer på 6,8 prosent. Vi har derfor tatt gjennomsnittet av disse to undersøkelsene og estimert tilbakevendende betalingsproblemer til en andel på 7,5 prosent.»

I SIFO-rapporten analyseres husholdningenes finansiering av sitt forbruk og i hvilken grad dette påvirker risikoen for betalingsproblemer. Analysen tar for seg både de samfunnsøkonomiske rammebetingelsene og de generelle indikatorene på husholdningenes økonomiske situasjon (endringer i kostnader, inntekter, sparing, nedbetaling av lån osv.), i tillegg til at forbruk finansiert ved usikret forbrukskreditt vurderes.

SIFO-rapportens kartlegging og funn i kapittel 3 om kredittfinansiert forbruk har særlig interesse for vurderingen av om det skal åpnes for registrering av usikret forbrukskreditt. Omfanget av bruk av kredittkort kartlegges ved å stille spørsmål om kortbruker har kjøpt varer eller tjenester med kredittkort slik at regningen kommer neste måned. Slik spørsmålet er stilt, kartlegges i første rekke utbredelsen av såkalte faktureringskort. For denne type kort sendes det periodevis faktura for det beløpet som er belastet kortet. Av de spurte er det en økende andel som oppgir at de har foretatt slike kjøp. SIFO betegner forskjellen som statistisk signifikant, ved at 65 % svarte positivt på dette i 2011 mot 41 % i 2007. Det opplyses at bruken er knyttet til forbruk som ferier, møbler, pc og lignende.

I rapportens punkt 3.3 omtales omfanget av mislighold:

"Kredittkortgjeld er dyr når den først begynner å løpe. Dersom hele kredittkortregningen betales innen fristen, gir imidlertid kredittkortene mulighet til «gratis» kreditt i en kortere periode. Kunder som nedbetaler hele kredittkortgjelden kalles ofte for bekvemmelighetsbrukere (convenience users). Når en snakker om kredittkortgjeld er det imidlertid de personene som ikke nedbetaler hele kredittkortregningen som er av interesse. Det er denne gruppen som er henvist til å benytte en meget dyr form for kreditt og som potensielt er i en meget risikoutsatt posisjon hvis de ikke disponerer andre former for økonomiske buffere.

De fleste betalte hele summen neste måned. Beregner vi av hele utvalget, var det 12 prosent i 2009 som hadde kredittkortgjeld, dvs. at de ikke betalte hele avdraget neste måned. Denne andelen var i 2011 på 17 prosent.

Vi ser forholdsvis små forskjeller når det gjelder aldersgrupper. Andelen som betalte kun et avdrag er noe lavere i de eldste aldersgruppene, men sammenhengen er ikke statistisk signifikant. Derimot er det klarere forskjeller når det gjelder husholdstyper. De er personer fra hushold med en hovedperson, enten enslig eller enslig forsørger, hvor det å betale kun et avdrag på regningen er spesielt utbredt. Blant enslige forsørgere er det faktisk nesten to av fem som oppgir at de ikke betalte hele regningen."

SIFO-rapporten viser at 7,5 % av husholdningene har betalingsproblemer. I rapportens kapittel 4 omtales årsaker til tilbakevendende betalingsproblemer:

«Potensielle risikofaktorer for betalingsproblemer er analysert ved hjelp av bivariate og multivariate analyseteknikker. Analysen kan oppsummeres i følgende punkter:

- *Sannsynligheten for å ha tilbakevendende betalingsproblemer er større jo yngre husholdningen var i 2009. I 2011 var det aldersgruppen 30-39 år som var overrepresentert ved betalingsproblemer. Denne aldersgruppen er også de som tar opp forbrukslån.*
- *Husholdninger som er rammet av langtidsledighet er langt mer utsatt for betalingsproblemer enn andre husholdninger, dette gjaldt både i 2009 og 2011.*
- *Husholdninger som har forbrukslån og/eller kredittkortlån har betydelig større risiko for å ha betalingsproblemer enn husholdninger som ikke har slike lån.*
- *Jo høyere husholdningsinntekt, jo mindre er risikoen for å ha betalingsproblemer, både i 2009 og 2011.*
- *Husholdninger med barn var mer utsatt for betalingsproblemer enn de øvrige familietyperne.*

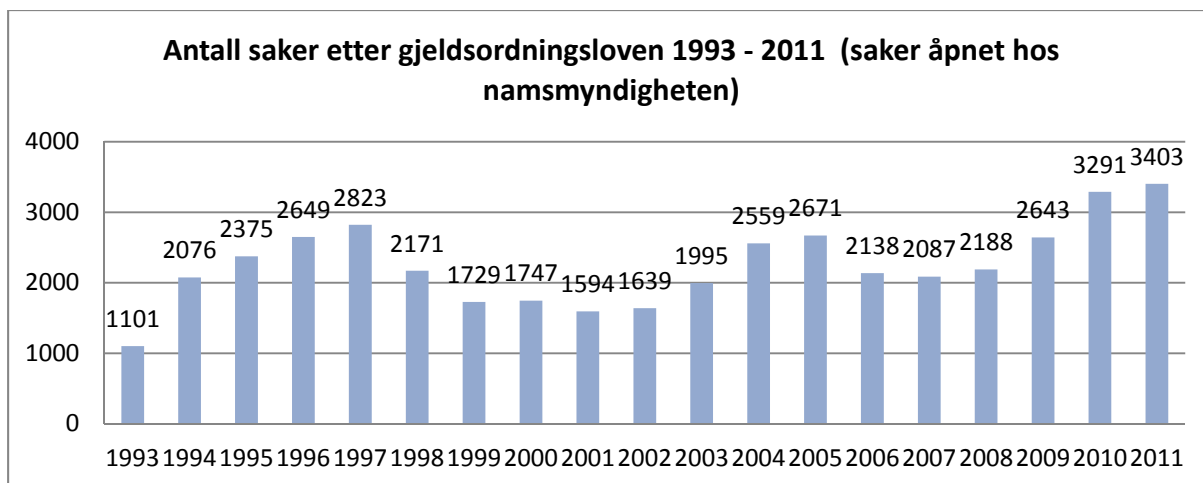
En vesentlig variabel mangler i analysene, nemlig hvor mye gjeld husholdningen samlet sett har (det er imidlertid kontrollert for om husholdningene har henholdsvis forbrukslån og andre typer lån. Mens forbrukslån slår signifikant ut i analysen, gir verken andre typer lån eller kredittkortbaserte lån statistisk signifikante utslag.) Tidligere analyser viser at dette øker risikoen for å ha betalingsproblemer.

Hvilket inntrykk gir dette samlet sett av den finansielle risikosituasjon i norske husholdninger? Omfanget av betalingsproblemer i husholdningene synes å snu fra å ha vært på et svært lavt nivå. SIFOs analyser synes her å være i tråd med Finanstilsynets analyser når det gjaldt kredittinstitusjonenes tap på utlån og inkassostatistikken. Ennå er ikke situasjonen alarmerende, men den økonomiske utviklingen framover blir avgjørende.”

3.3 Erfaringer med gjeldsordningsloven

Lov av 7. juli 1992 nr. 99 om frivillig og tvungen gjeldsordning for privatpersoner (gjeldsordningsloven) trådte i kraft 1. januar 1993. Lovens formål er å gi skyldnere med alvorlige og varige gjeldsproblemer en mulighet til å få kontroll over sin økonomi. Dette skjer i hovedsak ved at usikret kreditt som ikke kan nedbetales over en femårsperiode blir slettet, slik at skyldneren kan starte på nytt. Siden lovens ikrafttredelse har nærmere 40 000 personer fått innvilget gjeldsordning. Statistikken over åpnete gjeldsforhandlinger må antas å gi god informasjon om utviklingen av saker hvor skyldneren får tyngre gjeldsproblemer. Statistikken viser at antallet gjeldsordningssaker holder seg høyt, og at dette ikke i nevneverdig grad synes å være påvirket av konjunktorene de senere årene. I 2011 ble det registrert det høyeste antallet gjeldsordninger noensinne.⁷

⁷ Statistikk fra Brønnøysundregistrene.



I den første tiden etter ikrafttreddelsen av loven var problemer med boliggjeld den viktigste begrunnelsen for å søke gjeldsordning. I dag er årsaksbildet dominert av inntektsbortfall, at skyldnerne har for høy gjeldsbelastning sammenlignet med inntekt, og konkurs. Flere gjeldsordningsskyldnere har dessuten tilleggsproblemer i form av rusmiddelmissbruk og fysisk og psykisk sykdom. I mange saker er innslaget av usikret gjeld i form av kontokreditter, kredittkortgjeld og forbrukslån stort. Arbeidsgruppen har gjennomgått 100 tilfeldige saker fra Oslo byfogdembete om åpning av gjeldsforhandlinger og begjæring om tvungen gjeldsordning fra andre halvdel av 2010 og de første månedene i 2011. I nær 40 % av sakene utgjorde usikret forbrukslån og kredittkortgjeld mer enn 50 % av gjeldsmassen. Namsfogden i Oslo har opplyst at antallet saker med høy grad av usikret forbrukskreditt har økt mye i de senere år.

Gjennomgangen gir ikke dekning for å hevde at usikret forbrukskreditt utgjør en hovedårsak til at det søkes om gjeldsordning, til det er bildet for sammensatt. Samtidig er det mye som tyder på at slik kreditt er en medvirkende årsak, og som i alle fall bidrar til at problemene blir omfattende. Det er grunn til å tro at dette har sammenheng med de høye kostnadene ved slik gjeld.

Sakene fra Oslo byfogdembete kan også tyde på at usikret forbrukskreditt i mange tilfeller innvilges uten at det er tatt tilstrekkelig hensyn til skyldnerens totale gjeldsbelastning og kostnadene ved å betjene eksisterende gjeld. Dette kan skyldes at kredittvurderingen ikke har vært grundig nok, eller at skyldneren ikke har opplyst om sine totale gjeldsforpliktelser. I sakene som er gjennomgått er det flere eksempler på at usikret kreditt over korte perioder ligger betydelig over det inntekten kan dekke. I ett tilfelle var det innvilget over tre millioner kroner i forbrukskreditt over en toårsperiode.⁸

Inntrykket fra flere saker er at en betydelig del av forbrukskreditten ikke ville ha blitt innvilget dersom långiverne hadde hatt tilstrekkelig oversikt over kredittsøkerens økonomiske situasjon. I sakene med overvekt av usikret forbrukslån og kredittkortgjeld er det også gjennomgående mange kreditorer. Som eksempel vises til to saker behandlet av Oslo byfogdembete i hhv. 2010 og 2011. I saken fra 2010 hadde skylderen over en periode på tre år pådratt seg cirka 20 ulike forbrukskreditter

⁸ Kjennelse fra Oslo byfogdembete 12. januar 2011 (sak 10-191969GJE-OBYF/2)

på til sammen ca. 1,3 millioner kroner.⁹ I saken fra 2011 hadde skyldner pådratt seg i alt 16 ulike forbrukskreditter på til sammen ca. 1,3 millioner kroner. Samtlige krav var stiftet i løpet av de siste tre årene.¹⁰

3.4 Erfaringer fra Finansklagenemnda Bank

Finansklagenemnda Bank behandler tvister mellom finansforetak og forbrukere. Nemnda behandler blant annet saker om frarådningsplikten i finansavtaleloven § 47, altså om kunden burde vært frarådet opptak av kreditt på grunn av sin økonomiske situasjon. I enkelte av sakene fremholder kredittyter at det i mangel av en samlet oversikt over gjeldsbyrden er blitt innvilget kreditt som ellers ville blitt avslått, jf. for eksempel uttalelse 2010-123 hvor kredittyter opplyser at man i mangel av "et felles register for kredittkort" hadde innvilget en kreditt uten kjennskap til at søkeren også hadde en rekke andre kredittkort. Det vises også til uttalelsene 2010-124 og 2006-114. I sak 2008-091 var mangelfulle opplysninger om eldre gjeld delvis årsak til at låneopptak ikke ble frarådet. I sak 2005-154 ble banken hørt med at det var akseptabelt å innvilge en kreditt på kr. 20 000 etter en forenklet kredittvurdering, blant annet fordi banken ikke hadde opplysninger til låntakers ytterligere gjeldsforpliktelser. Nemnda uttalte:

"Ut over det som fremgår av siste ligning har ikke banken mulighet til å verifisere søkerens opplysninger om gjeldsgrad. Nemnda finner etter dette at det ikke er grunnlag for å lempe på klagers gjeldsforpliktelser på grunn av eventuell sviktende kredittvurdering fra bankens side."

4 Kredittopplysningsvirksomhet og registrering av opplysninger om gjeld

4.1 Gjeldende rett og praksis

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

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

⁹ Kjennelse fra 21. mai 2010 (sak 10-054034GJE-OBYF/2)

¹⁰ Kjennelse fra 19. januar 2011 (sak 10-190238GJE-OBYF/2)

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

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

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

Kredittopplysningsforetakene har per i dag anledning til å innhente opplysninger fra offentlige tilgjengelige kilder som Brønnøysundregistrene og domstolene og blant annet fra inkassobyråer, andre kredittopplysningsbyråer, Norsk Eiendomsinformasjon mv.

4.2 Registrering av opplysninger om gjeld i andre europeiske land

I Europa er det 18 land som har ordninger for registrering av privatpersoners gjeld. Ordningene er ulikt innrettet. Dette fremgår av en rapport fra 2009 utarbeidet på oppdrag fra EU-kommisjonen (Report of the Expert Group on Credit Histories).¹¹ Enkelte land har valgt statlig administrasjon (Belgia og Latvia), mens i de fleste land samles og distribueres opplysningene av private aktører (Østerrike, Tsjekkia, Tyskland, Hellas, Irland, Nederland, Polen, Romania, Slovakia, Slovenia, Sverige og Storbritannia). Det finnes også eksempler på løsninger hvor det offentlige og private institusjoner samarbeider (Italia, Portugal og Spania).

Arbeidsgruppen har sett særskilt på ordningene i Sverige og Belgia, hvor løsningen for registrering av privatpersoners gjeld er henholdsvis privat og offentlig. Begge systemene har vært i virksomhet over lengre tid og benyttes i stor grad ved kredittvurdering. I tillegg gis det en fremstilling av hvordan en registerordning i Danmark kan innrettes etter beslutninger av det danske Datatilsynet.

4.2.1 Sverige

Opplysningscentralen (UC) er et kredittopplysningsforetak eid av sju svenske banker, og har en omsetning på 400 mill SEK. UC ble opprettet i 1977. Fram til 1993 bestod UC kun av opplysninger knyttet til offentlig informasjon. Etter finanskrisen i 1992/1993 ble UC utvidet med ”Kreditregisteret” (positive gjeldsopplysninger) og ”Missbruksregisteret” (opplysninger om misligholdt gjeld). Kreditregisteret har

¹¹ http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2009/credit_histories/egch_report_en.pdf

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 disse finansforetakene betaler for de andre opplysningene som 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 skjermet 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 kredittyter 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 kredittkunders 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 kreditregistre skal rettes uten opphold (jf. Kreditupplysningslagen § 12).

Det er kun registrerte finansforetak som står under aktivt tilsyn av Finansinspeksjonen, som tilsvarende Finanstilsynet i Norge, som kan rapportere inn og kjøpe opplysninger fra Kreditregisteret. Det er per i dag 123 innrapportører, og Kreditregisteret dekker 96 -97 % 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.

Etter UCs syn er kredittvurderingene blitt mer presise etter at registrering av opplysninger om gjeld ble innført. I tillegg anser UC det som en mulig sidevirkning at registeret virker preventivt på opptak av gjeld. Flere avstår fra å søke om kreditt de ikke har råd til å betjene når de vet at gjeldsopplysninger blir kjent for kredittyter ved kredittvurderingen.

I følge UC har det ikke vært avdekket misbruk av Kreditregisteret.

4.2.2 Belgia

Belgia har et register over 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 kredittyteren 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 kredittyterens 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 utferdiget avtalen, typen kreditt som er innvilget, kredittsummen og første og siste dato for tilbakebetaling.

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

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

4.2.3 Danmark

Datatilsynet i Danmark har gjennom to uttalelser 2. desember 2010 åpnet for etablering av systemer for registrering og utlevering av gjeldsopplysninger om privatpersoner. Uttalelsene gjelder to systemer som kan etableres av henholdsvis interesseorganisasjonen for finansbransjen Finans og Leasing ("Kreditoversigten") og kredittopplysningsbyrået Experian AS ("Kreditstatus"). Per i dag er ingen av systemene etablert, men arbeidsgruppen har av Finans og Leasing fått opplyst at det tas sikte på etablering av "Kreditoversigten" i løpet av høsten 2012. Det vises her også til medieomtale i Politiken.dk den 14. februar 2012.¹²

Det følger av uttalelsene at de påtenkte systemene vil gi teknisk adgang til opplysninger om hvorvidt en lånesøker har eksisterende kredittavtaler hos andre selskaper som er en del av systemet. Opplysningene skal kun brukes ved kredittvurdering.

Det legges i begge systemer opp til at kun tilsluttede aktører skal få tilgang til kredittopplysningene, og at utveksling av opplysninger skal skje etter samtykke fra kredittsøker. Den nærmere innretningen er noe forskjellig i de to systemene. En hovedforskjell synes å være at Kreditoversigten skal opprette en egen database som skal drives av en databehandler, mens i Kreditstatus skal opplysningene kun ligge lagret hos de ulike kredittyterne og gis ut til Experian som databehandler ved forespørsel fra kredittyter i forbindelse med en konkret lånesøknad.

Det fremgår av uttalelsene at det forutsettes at løsningene skal innrettes i tråd med den danske persondataloven, og i uttalelsene gir Datatilsynet sin vurdering av

¹² <http://politiken.dk/tjek/penge/dinepenge/ECE1537213/nyt-register-skal-bremse-forgaeldede-i-at-laane-mere/>

hvordan loven vil påvirke og sette begrensninger for behandlingen av gjeldsopplysningene.¹³

4.3 Bruk av gjeldsopplysninger i kredittvurdering

4.3.1 Gjeldende rett og praksis

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

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

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

Kravet til hvor grundig kredittvurderingen skal være vil avhenge av hvilken type kreditt som gis og størrelsen på kreditten.¹⁴ Ved vurdering av større lån, for eksempel i forbindelse med kjøp av bolig, skjer det normalt en grundig kredittvurdering. Kredittsøkeren må opplyse om andre låneforhold, og det blir vurdert om lånsøkeren har økonomisk evne til å betjene det nye lånet. Finansklagenemnda Bank har i sin praksis lagt til grunn at det ved innvilgelse av mindre kredittbeløp er tilstrekkelig at det foretas en forenklet kredittvurdering.

Ved søknader om usikret forbrukskreditt skjer kredittvurderingen ofte automatisk eller delvis automatisk, ved hjelp av elektroniske beslutningssystemer. Finansforetakene benytter dataprogrammer som etter en sammenstilling av tilgjengelige opplysninger foretar en automatisk ”scorevurdering” av søkerens evne 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 kredittopplysningsbyrå. Opplysninger om betalingsanmerkninger slettes etter fire år. Finansforetakene vil ikke nødvendigvis ha samme informasjonsgrunnlag, siden opplysninger om gjeld som en kredittsøker har hos andre finansforetak er underlagt taushetsplikt.

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

¹³ Uttalelsene kan leses i helhet på www.datatilsynet.dk under afgørelser/arkiv/2010

¹⁴ Jf. NOU 2007:5 om Frarådningsplikt i kredittkjøp, punkt 2.3.3.1 om Bankklagenemnda praksis

Etter finansavtaleloven § 47 har finansforetakene en frarådningssplikt overfor forbrukere som lånesøkere dersom det antas at dennes økonomiske evne eller andre forhold på forbrukerens side tilsier at denne alvorlig bør overveie å avstå fra å ta opp kreditten. Formålet er å forhindre at det gis lån og kreditt når kundens evne til tilbakebetaling allerede på lånetidspunktet er for svak. Etter bestemmelsen skal lånsøkeren skriftlig bekrefte frarådingen i tilfeller hvor han eller hun inngår kredittavtalen på tross av frarådingen.

Frarådningssplikten gjelder foruten ved innvilgelse av forbrukskreditt også ved ytelse av forbrukertjenester på kreditt. Det følger videre av finansavtaleloven § 47 annet ledd at frarådningssplikten også skal gjelde for en kredittformidler som opptrer på vegne av kredittgiveren.

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

Dersom kredittyster ikke har frarådet lånesøkeren å ta opp kreditten i tilfeller hvor han var forpliktet til dette, kan låntakerens betalingsforpliktelse etter en rimelighetsvurdering bli lempet, jf. finansavtaleloven § 47 tredje ledd. I rimelighetsvurderingen vil forhold på låntakers side også kunne være relevante, jf. Ot.prp. nr. 22 (2007-2008) på side 67, hvor det fremgår at man i rimelighetsvurderingen blant annet kan se hen til i hvilken grad låntaker selv er å bebreide for låneopptaket.

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

4.3.2 Erfaringer fra land med gjeldsregistrering til bruk ved kredittvurdering

Systemet for kredittopplysningsvirksomhet i Norge og Sverige synes å være bygget opp på samme måte. Når det gjelder tilgangen til opplysninger, har finansforetakene i Sverige tilgang på flere og mer detaljerte opplysninger enn i Norge (for eksempel brutto inntekt og fradrag, opplysninger om ektefelle og opplysninger om innvilget kreditt og utnyttelsesgrad på denne). I Sverige er det også gitt tilgang til opplysninger om antall forespørsler om kredittopplysninger som er registrert på vedkommende lånesøker de siste 12 månedene. Antall kredittforespørsler viser hvor aktiv kredittsøkeren har vært i denne perioden.

Arbeidsgruppen har hatt møter med Opplysningscentralen (UC) og Nordax Finans i Sverige for å få et innblikk i hvordan Kreditregisteret fungerer ved kredittvurdering.

Både UC og Nordax mener kredittvurderingene blir mer presise med tilgang på gjeldsopplysninger fra Kreditregisteret.¹⁵

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

I Belgia viser sentralbankens oversikt over utviklingen av gjeldsopptak og mislighold for perioden 2003 til 2008 en gradvis økning i antall personer med både sikret og usikret gjeld, samtidig som misligholdsstatistikken gradvis er gått ned. For perioden 2008 til 2010 har mislighold av gjeldsforpliktelser igjen gått noe opp, noe som i hovedsak forklares med den finansielle krisen, som også har rammet forbrukerne i Belgia. Hovedsynspunktet til sentralbanken er at registeret har fungert etter sitt formål.

Erfaringene fra Sverige og Belgia tyder på at gjeldsregistrering gir bedre kredittvurdering. For å få et bredere og bedre inntrykk av effekten, har arbeidsgruppen sett nærmere på forskjellene i tap knyttet til usikret forbrukskreditt for finansieringsselskapet Nordax i henholdsvis Sverige og Norge.

Ved en demografisk sammenligning av Nordax' kundegrupper i Norge og Sverige, vurderer Nordax 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 tilsa at norske kunder har sterkere økonomi. Sverige har høyere arbeidsledighet og større fall i BNP. Til tross for dette har Nordax høyere tap knyttet til usikret forbrukskreditt i Norge, jf. tabell nedenfor. Det er også nesten dobbelt så mange inkassosaker blant Nordax' kunder i Norge som i Sverige.

Økning i tap som skyldes mislighold av usikret forbrukskreditt for Nordax i Norge og Sverige

	2007	2008	2009	2010	2011
Nordax no	0,8 %	1,6 %	2,6 %	1,8 %	1,25 %
Nordax sv	0,9 %	1,25 %	1,45 %	1,3 %	1,25 %
FT NO*	0,9 %	2,2 %	3,1 %	2,7 %	1,55 %

*Tall fra Finanstilsynet i Norge.

I perioden 2007 til 2011 har Nordax hatt et gjennomgående lavere tap enn gjennomsnittet for denne type kreditt blant norske finansieringsselskaper, både for sine norske og svenske utlån. I årene 2008 til 2010 har tapene til Nordax vært større

¹⁵ Nordax er et finansieringsselskap som tilbyr usikrede forbrukslån og spareordninger til privatpersoner over 23 år i alle nordiske land. Selskapet ble etablert i Sverige i 2003. Per oktober 2011 var utlånsporteføljen på cirka 6 milliarder SEK, fordelt på cirka 56 000 kunder. Nordax står under tilsyn av den svenske Finansinspektionen. Selskapets nettside: www.nordax.no / www.nordax.se

for lån i Norge enn i Sverige. I 2011 var tapstallene like i Norge og Sverige, noe selskapet forklarer med tilbakeføring av tidligere bokførte tap.¹⁶

Nordax mener at forskjellen i tapstallene først og fremst ligger i at opplysningstilfang i kredittvurderingen er større i Sverige og at dette gjennomgående gir mer presise kredittvurderinger i Sverige enn i Norge.

4.3.3 Gjeldssanering i Sverige

Gjeldsordningsinstituttene i Norge og Sverige er i stor grad sammenfallende.

Gjeldssanering («skuldsanering») for privatpersoner ble innført i Sverige i 1994 ved ”skuldsaneringslagen”, delvis basert på modellen i norsk rett. Loven fra 1994 ble erstattet av lov 2006:548 om skuldsanering. Den svenske skuldsaneringslagen håndheves av Kronofogdmyndigheten. Fra Kronofogdens årsberetning for 2010 fremgår det at antallet søknader om gjeldssanering har økt med 21 % fra 2009 til 2010. I 2010 fikk 4 874 personer innvilget skuldsanering. Økningen forklares hovedsakelig med den generelle lavkonjunkturen i kombinasjon med endret velferdsregelverk, som har gjort det økonomisk vanskeligere for enkelte grupper i Sverige.

Det har vært endring i typer gjeld i gjeldsordningssakene fra ordningen trådte i kraft i 1993 og frem til i dag, jf. punkt 3.3. Antallet åpne gjeldsforhandlinger etter gjeldsordningsloven har gått kraftig opp de siste årene. En gjennomgang av 100 tilfeldig utvalgte åpningssaker fra 2010 og 2011 viste at skyldneren i om lag 40 av sakene hadde mer enn 50 % usikret forbrukskreditt. Dette tyder på at kredittkortgjeld og forbrukslån kan være en medvirkende årsak til at private husholdninger i Norge får så alvorlige gjeldsproblemer at de får gjeldsordning. Det foreligger imidlertid ikke en formalisert oversikt over fordelingen av gjeldstyper i gjeldsordningssakene.

Heller ikke i de svenske avgjørelsene om ”skuldsanering” foreligger det noen oversikt over fordeling av typer gjeld i sakene. I følge Kronofogden og Tingsretten i Stockholm er det ikke noen særskilte gjeldstyper som er overrepresentert i sakene. I kun 18 av 100 tilfeldig utvalgte saker som er gjennomgått av arbeidsgruppen er forbrukskreditter oppgitt som en hovedårsak til gjeldsproblemene.

4.3.4 Sammenfattende vurderinger

Hovedfunnene i kapittel 3 viser at det i de senere årene har vært en økning i opptak av usikret forbrukskreditt i Norge, og at både antallet betalingsanmerkninger og saker med tilbakevendende betalingsproblemer på grunn av slik kreditt er økende. I husholdninger med enslige forsørgere oppgir to av fem at de ikke betaler kredittfaktura ved forfall.

Inkassostatistikken viser en økning i antall saker, og gjeldsordningssaker er på det høyeste nivået siden loven trådte i kraft.

I SIFO-undersøkelsen kommer det fram at husholdninger som har kredittkortgjeld har større risiko for betalingsproblemer enn husholdninger som ikke har kredittkortgjeld. Samtidig viser tall fra Finanstilsynet at om lag 14 % av inkassosakene gjelder usikret

¹⁶ Tapsforskrifter for finansinstitusjonene, jf. forskrift om årsregnskap m.m. for banker, finansieringsforetak og morselskaper for slike § 3-1 og instruks fra Finansdepartementet, medfører at fordringer kan måtte avskrives i realiteten før de er tapt. Disse inntektsføres normalt på neste års budsjett.

forbrukskreditt. Omfanget av usikrede kreditter utgjør til sammenligning 2 % av husholdningenes samlede låneopptak.

Også i et stort antall gjeldsordningssaker viser det seg at opptak av mange og til dels store usikrede forbrukskreditter er hovedårsaken til gjeldsproblemene. Dette gjelder spesielt saker hvor skyldneren har mistet oversikten over sine gjeldsforhold og hvor det er mange kreditorer. Dette problemet kan til en viss grad avhjelpes ved søk i tilgjengelige registre, for eksempel over betalingsanmerkninger, tvangsforretninger mv., eller ved kontakt med flere inkassoselskaper. Fordi det ikke finnes noen oversikt over gjeldsforpliktelser, vil det likevel være mulig at kreditt innvilges til personer som ikke kan gjøre opp for seg. Dette kan ha uheldige følger både for skyldneren og kreditorene.

Kredittopplysningsbyråene har opplyst at det er ønskelig med tilgang på flere opplysninger for å kunne gjøre bedre kredittvurderinger. Registrering av gjeldsopplysninger vil etter deres oppfatning være et viktig virkemiddel for å oppnå dette.

Erfaringene fra Sverige og Belgia, jf punkt 4.3.2, tilsier at tilgang på gjeldsopplysninger gir mer presise kredittvurderinger, og at dette fører til at det innvilges færre kreditter som ikke kan håndteres av låntaker. Dette fremgår blant annet ved å sammenligne tapstallene til Nordax finans for henholdsvis svenske og norske kunder.

Arbeidsgruppen finner på denne bakgrunn at registrering og utlevering av gjeldsopplysninger vil kunne oppfylle formålet om bedre kredittvurderinger og bidra til å forebygge uhåndterlige gjeldsspiraler blant private hushold.

Arbeidsgruppen ser videre på hvordan et system for registrering og utlevering av gjeldsopplysninger kan organiseres i Norge (kapittel 5), og hvordan enkeltheter ved en registerordning kan innrettes, særlig av hensyn til ivaretagelse av personvern (kapittel 6) og til økonomiske og administrative konsekvenser (kapittel 7).

5 Alternative organiseringsmodeller

5.1 Innledning

I henhold til mandatet skal arbeidsgruppen se på ulike alternativer for registrering av gjeld.

Arbeidsgruppens mandat er å se på modeller for registrering av gjeldsopplysninger for privatpersoner, *begrenset til forbrukslån og kredittkortgjeld (usikret forbrukskreditt)*. Arbeidsgruppens mandat er dermed snevrere enn mandatet for utredningen Gjeldsregister i Norge fra 2008, hvor det ble tatt utgangspunkt i et register med en fullstendig fortegnelse over privatpersoners totale gjeldsbyrde. Alternativet med et fullstendig gjeldsregister er derfor ikke nærmere vurdert i denne rapporten.

Arbeidsgruppen har særlig sett på to hovedmodeller for registrering av gjeld:

- Registrering av gjeld som ledd i kredittopplysningsvirksomhet, jf. punkt 5.2. (privat løsning)
- Utvidelse av systemet for registrering av utleggstrekk i Løsøreregisteret, jf. punkt 5.3. (offentlig løsning)

Også andre modeller kan være aktuelle, herunder registrering av gjeldsopplysninger hos Statens Innkrevingsssentral, jf. punkt 5.4.1, eller å åpne for at private eller andre aktører kan drive et gjeldsregister på oppdrag fra det offentlige (offentlig anskaffelse), jf. punkt 5.4.2.

Personopplysningsloven § 8 oppstiller generelle og uttømmende vilkår for å kunne behandle personopplysninger. Personopplysninger kan bare behandles dersom den registrerte har samtykket, eller det er fastsatt i lov at det er adgang til slik behandling eller at det er nødvendig for å oppfylle visse angitte formål. Hvorvidt samtykke fra den enkelte kan godtas som grunnlag for innhenting av opplysninger om gjeld, ble vurdert av Personvernemnda i klagesak 2003/01. Nemnda vurderte det slik at når samtykke stilles som betingelse for å få et gode av betydning for den registrerte, vil samtykket som hovedregel ikke kunne anses å være avgitt frivillig. Nemnda konkluderte deretter med at den vanskelig kunne se at etablering av et gjeldsregister kan skje uten hjemmel i lov.

Utgangspunktet for arbeidsgruppens utredning har vært at registrering og behandling av opplysninger om gjeld skal ha hjemmel i lov, og ikke være basert på samtykke fra den registrerte. Arbeidsgruppen vil for de enkelte modeller for registrering av gjeld vise til hvilke endringer i lov eller forskrifter som må gjøres for å etablere hjemmelsgrunnlag for registrering av gjeldsopplysninger til bruk ved kredittvurdering.

5.2 Registrering av gjeld som ledd i kredittopplysningsvirksomhet

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

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

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

Registrering av opplysninger om gjeld vil i utgangspunktet inngå i den ordinære kredittopplysningsvirksomheten, og være underlagt Datatilsynets kontroll på linje med øvrig kredittopplysningsvirksomhet.

Kredittopplysningsbyråene har spesialisert seg på innhenting, bearbeidelse og salg av informasjon om bedrifters og fysiske personers kredittverdighet. Alle personer som har skattbar inntekt er registrert hos kredittopplysningsbyråene. Kredittopplysningsbyråene har erfaring med behandling av personopplysninger, og har infrastruktur og systemer for omfattende og sikker informasjonsflyt.

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

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

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

Dersom det åpnes for at enkelte typer gjeldsopplysninger kan brukes i kredittopplysningsvirksomhet, vil det også være et alternativ at kredittopplysningsbyråene og/eller finansforetakene etablerer en felles database for registrering, lagring og eventuelt utlevering av opplysningene. Det er i Danmark åpnet for å etablere felles systemer for finansbransjen og kredittopplysningsbyrå for registrering og utlevering av gjeldsopplysninger til bruk i kredittopplysningsvirksomhet, jf. punkt 4.2.3. I Sverige er Opplysningscentralen opprettet i samarbeid mellom flere banker, jf. pkt. 4.2.1. Etter arbeidsgruppens vurdering kan også en løsning som bygger på en felles database i utgangspunktet gjennomføres ved at kredittopplysningsbyråene gis hjemmel til å registrere opplysninger om gjeld.

5.3 Utvidelse av systemet for registrering av visse utleggstrekkforretninger i Løsøreregisteret

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

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

Tinglysningsloven § 34 a gir regler om registreringen i Løsøreregisteret. § 34 a gir også hjemmel for utfyllende forskrifter. Forskrift 19. februar 2008 nr. 158 om utvidet

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

Formålet med ordningen er delt:

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

For det annet skal registreringen gjøre vurderingen av hva skyldneren har rett til å beholde som rimelig underhold til seg og husstanden enklere. En namsmann som vurderer å nedlegge utleggstrekk, skal kunne se hvilke andre utleggstrekk som allerede løper, slik at det kan gjøres en forsvarlig vurdering av hvor stor del av løpende inntekter mv. skyldneren må få beholde etter dekningsloven § 2-7 første ledd.

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

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

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

Ordningen med registrering av visse utleggsforretninger i Løsøreregisteret kan bygges ut slik at også opplysninger om gjeld kan registreres i Løsøreregisteret. Utleggsregistreringsordningen og registrering av gjeldsopplysninger bygger delvis på det samme hensynet; at kredittvurderingen skal bli bedre, slik at det ikke gis kreditt til

personer som ikke bør få det. Dette vil være en langt mer begrenset løsning enn det som ble vurdert i utredningen om Gjeldsregister i Norge, jf. kapittel 1.

Løsøreregisteret har etablert en løsning for at tinglysingsdata kan sendes inn gjennom formidlingstjenesten i Altinn. Altinn er etablert for at offentlige og private virksomheter kan formidle data seg i mellom. Banker og finansforetak kan i første omgang registrere salgspantmeldinger og melding om sletting av salgspant, leasing og factoringavtaler. Løsningen vil etter hvert også bli benyttet for andre frivillige tinglysingsforretninger.

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

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

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

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

Hvis det skal gås videre med denne modellen, vil det være behov for å vurdere nærmere hvordan systemet skal innrettes. De økonomiske og administrative konsekvensene av denne løsningen vil være mer omfattende for det offentlige enn den modellen der kredittopplysningsbyråene gis hjemmel til å registrere gjeldsopplysninger, jf. over i punkt 5.2. Det vises til drøftelsen i punkt 7. Dette må utredes nærmere i forbindelse med en eventuell lovendring.

5.4 Andre offentlige modeller

5.4.1 Registrering av gjeldsopplysninger i Statens innkrevingssentral

Statens innkrevingssentral (SI) ble etablert i Mo i Rana i 1990 og er administrativt underlagt Finansdepartementet. SI har 366 ansatte og krever årlig inn 3,5 milliarder kroner. SIs oppdragsgivere er politiet og domstolene, NRK lisensavdelinga, Vegdirektoratet, Statens lånekasse for utdanning og Tollvesenet. Siden 2005 har SI hatt oppgaver tilknyttet saksbehandling av inkassokrav, bygging av et felles

saksbehandlersystem for de ordinære namsmennene og forliksrådene, og et forsøksprosjekt som innkrever av statlige merverdiavgiftskrav. I tillegg er SI driftssentral for politiets økonomisystem. SI driver utleggsdatabasen, som ble satt i drift i tilknytning til ordningen med registrering av utleggsforretninger, jf. punkt 5.3.

SI mener de kan organisere registrering av gjeld i sin virksomhet. SI begrunner dette med muligheten for gjenbruk av komponenter og infrastruktur i løsningene som er valgt for utleggsdatabasen, og det sammenfallende formålet med registreringene, som er å gi grunnlag for bedre kredittvurderinger. SI har gjennom utleggsdatabasen og andre samhandlingsprosjekter gjennomført flere tiltak for å sørge for at systemene tilfredsstillende krav til informasjonssikkerhet, slik som konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet. Elektronisk kommunikasjon mellom SI og godkjente brukere sikres med kryptering og metoder for autorisering av kommunikasjonspartene.

Dersom registrering av gjeld skal skje hos SI, må det etableres et system og utvikles funksjonalitet for mottak av gjeldsopplysninger, oppdateringer og sletting av gjeldsopplysninger, og for videreformidling av opplysningene.

Etablering av en løsning for registrering av gjeldsopplysninger hos SI vil kreve lovendringer. Både den konkrete innretningen og økonomiske og administrative konsekvenser må utredes nærmere i et slikt eventuelt lovarbeid.

5.4.2 Registrering av gjeld på oppdrag fra det offentlige

Det kan tenkes løsninger hvor det offentlige setter ut på anbud til private aktører å drive en database for registrering og utlevering av gjeldsopplysninger. Aktuelle parter i en slik konkurranse kan for eksempel være større finansforetak, kredittopplysningsbyråer, ulike medlemsorganisasjoner eller andre selskaper som har erfaring med å bygge opp og drive databaser.

Norsk Eiendomsinformasjon AS (NE), som arbeidsgruppen har hatt møte med, kan være en mulig interessent. NE er et statlig eiet IT-selskap opprettet i 1987 med ansvar for distribusjon av den elektroniske grunnboken i Norge. Selskapet har inntil 2011 hatt enerett på salg av eiendomsinformasjon om fast eiendom og borettslag. Selskapet har erfaring med å bygge opp og drive store databaser. Ut over dette har NE erfaring med å distribuere informasjon til for eksempel kredittopplysningsbyråer.

Dersom det er ønskelig å gå videre med en løsning for registrering av gjeld på oppdrag for det offentlige, bør interessen for dette undersøkes nærmere blant aktuelle aktører. Det vil også være nødvendig å utrede hjemmelsgrunnet for en slik database. Arbeidsgruppen har ikke tatt nærmere stilling til denne løsningen, fordi den vurderes som mindre aktuell enn de øvrige løsningene, hvor det kan bygges på allerede etablerte systemer.

5.5 Arbeidsgruppens vurdering av hovedmodellene

Arbeidsgruppen vurderer begge hovedmodellene (registrering av gjeldsopplysninger i kredittopplysningsvirksomhet jf. punkt 5.2 og utvidelse av systemet for registrering av visse utleggstrekk i Løsøreregisteret jf. punkt 5.3) som gjennomførbare. Begge modeller har tekniske løsninger for mottak og utlevering av personopplysninger, og

begge modellene kan innrettes slik at personvern hensyn kan ivaretas på en tilfredsstillende måte, jf. punkt 6.

Gruppens medlemmer er delt i synet på hvilken av de to modellene som vil være å foretrekke, og det gis derfor ingen samlet anbefaling av hvilken modell som anses å være best egnet. Når det gjelder de øvrige modeller, som skissert i punkt 5.4, har arbeidsgruppen ikke tilstrekkelig grunnlag for å vurdere disse. Det vil kreve ytterligere utredning for å kunne ta stilling til om disse modellene vil være egnet, og for å gi en anbefaling om valg av en eller flere av disse modellene.

6 Særskilte drøftelser ved registrering og bruk av opplysninger om gjeld

6.1 Generelle personvern vurderinger ved behandling av gjeldsopplysninger

Personvern er et uttrykk for den enkeltes og samfunnets behov for vern om den personlige integritet og privatlivets fred. Personopplysningsloven med forskrifter har som formål å ivareta hensynet til personvern. Personvernregelverket skal blant annet sørge for at det ikke behandles flere opplysninger om den enkelte enn det som er nødvendig for et konkret formål, og at det bare behandles opplysninger for formål som er legitime. Videre skal personopplysningene være korrekte, fullstendige, relevante og tilstrekkelige for det enkelte formål. Taushetsplikt skal ivareta den enkeltes behov for et personlig rom som de ønsker å kontrollere og beskytte mot innsyn fra uvedkommende.

Inngrep i borgernes personvern skal vurderes opp mot formålet som skal ivaretas ved den aktuelle behandlingen av personopplysningene. Dette omtales som formålmessighetsprinsippet. Formålet med registrering av gjeldsopplysninger er å gjøre kredittvurderingene bedre, slik at man kan forhindre uhåndterlig gjeldsopptak blant privatpersoner. Uhåndterlig gjeld er belastende for de husholdninger som rammes, og vil kunne få uheldige samfunnsmessige konsekvenser.

Antall personer som har gjeld de ikke klarer å tilbakebetale har økt de senere årene. Likevel er det kun en liten andel av den voksne befolkningen som har alvorlige betalingsproblemer. Registrering av gjeldsopplysninger for hele befolkningen kan dermed fremstå som et inngripende tiltak for å hindre at noen få tar opp gjeld de ikke kan betjene.

Arbeidsgruppens mandat har vært å vurdere ulike modeller for registrering av opplysninger om kredittkortgjeld og forbrukslån blant privatpersoner til bruk ved kredittvurdering. I arbeid med tiltak som har personvernmessige konsekvenser, skal det normalt foretas en proporsjonalitetsvurdering, dvs. en vurdering av det planlagte tiltaket sammenholdt med personvernkonsekvenser av tiltaket. Når mandatet er avgrenset til et konkret tiltak, ligger det utenfor gruppens mandat å gjøre en slik proporsjonalitetsvurdering av alternative tiltak som kan forhindre uhåndterlige gjeldsopptak og alvorlige gjeldsproblemer blant privatpersoner.

Ved behandling av personopplysninger stilles det krav til *datakvalitet*. Personopplysningene som behandles skal være riktige og oppdaterte. Dette anses å være avgjørende for at behandling av personopplysninger skal kunne tilfredsstillende behandlingsformålet, og derfor vil datakvaliteten være avgjørende for at registreringen av gjeldsopplysningene skal være nyttig i kredittvurderingen. Datakvalitet er også viktig for de registrerte. Et register med dårlig datakvalitet kan medføre at en kredittsøker får grunnløse avslag på sine søknader. Dårlig datakvalitet vil derfor være negativt både for de registrerte og for de som skal bruke opplysningene i registeret.

Dersom datakvaliteten er dårlig og registreringen ikke fungerer etter sitt formål, vil ikke behandlingen av personopplysninger være *formålsmessig* og kan dermed være i strid med personopplysningsregelverket. For å oppnå tilstrekkelig datakvalitet ved registrering av gjeld, må det etableres rapporterings- og oppdateringssystemer der opplysningene kan oppdateres så ofte som det lar seg gjøre, slik at kvaliteten er tilfredsstillende for behandlingsformålet.

6.2 Typer av gjeld og nedre beløpsgrense

Arbeidsgruppens mandat er å se på modeller for registrering av gjeldsopplysninger, begrenset til forbrukslån og kredittkortgjeld (usikret forbrukskreditt). Bakgrunnen for at mandatet er begrenset til usikret forbrukskreditt er at gjeldsproblemer i mange tilfeller oppstår på grunn av for mange og samlet sett for store låneopptak, og da i første omgang usikrede lån som kreditttyter i dag ikke har tilgang til opplysninger om. Registrert pantsettelse vil kreditttyter ha tilgang på via etablerte registre. Oppdatert saldo på det lånet panteretten knytter seg til fremgår ikke av registrene, men disse opplysningene kan kreditttyter be låntaker fremskaffe. Poenget er at sikkerhetsstillelsen vil være synlig for en potensiell kreditttyter, i motsetning til ved usikrede kreditter.

I forbindelse med salg av løsøre kan det avtales panterett i det solgte til sikkerhet for selgers krav på kjøpesummen med tillegg av renter og omkostninger (salgspant).¹⁷ Salgspant kan ikke etableres for løsøre som kan registreres i et realregister, og rettsvern oppnås gjennom skriftlig avtale. I og med at kredittavtaler om salgspant ikke fremgår av et register, mener arbeidsgruppen det er naturlig at også disse skal inngå i en eventuell registerordning for gjeldsopplysninger, for slik å bli gjort tilgjengelige for kreditttyter. Unntak bør gjøres for kredittavtaler sikret ved salgspant i motorvogn, hvor rettsvern etableres ved registrering i Løsøreregisteret, jf panteloven § 3-17 (3).

Personvern hensyn tilsier at registrering av gjeldsopplysninger ikke kan være mer omfattende enn hva som er nødvendig for å nå formålet med registreringen. En løsning som åpner for registrering av opplysninger om usikret forbrukskreditt er ment å gi informasjon om disse gjeldspostene, og ikke en fullstendig oversikt over kredittsøkers gjeldsbyrde. Formålet er å oppnå bedre grunnlag for kredittvurderingen, og med tilgang til de aktuelle gjeldspostene vil man oppnå dette.

I mange tilfeller gjelder kredittforespørsler små beløp som ved såkalt kjøpekreditt eller avbetalingsavtaler, hvor man kjøper produkter på avbetaling uten at det utstedes

¹⁷ Lov av 8.februar 1980 nr 2 om pant (panteloven) § 3-14.

kredittkort. Det kan derfor reises spørsmål om det bør være en nedre beløpsgrense for registrering av gjeldsopplysninger. En nedre beløpsgrense vil bidra til at færre opplysninger blir registrert. Dataminimalitet er et godt personvernprinsipp. Det kan blant annet bidra til å redusere faren for uønsket spredning og misbruk av gjeldsopplysninger. Selv om kredittforespørsler i mange tilfeller gjelder små beløp, bør det ved fastsettelsen av en eventuell beløpsgrense tas høyde for at en akkumulering av mange småkreditter kan føre til større samlede gjeldsproblemer for den enkelte. Beløpsgrensen bør derfor ikke settes for høyt.

6.3 Oppdateringsfrekvens, ramme og saldo

Et sentralt spørsmål er hvor detaljerte og oppdaterte opplysninger om det enkelte kredittforhold det er nødvendig å registrere. Etter arbeidsgruppens vurdering må opplysningene som registreres være så vidt omfattende og presise at de gir tilstrekkelig grunnlag for en bedre kredittvurdering. Samtidig kan en for detaljert registrering være i strid med sentrale personvern hensyn. Videre kan behovet for detaljerte opplysninger variere ut fra hvilken type usikret kreditt som skal registreres.

For forbrukslån – som i utgangspunktet skal nedbetales gradvis - 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/opprinnelige kredittrammen, opplysninger om den til enhver tid benyttede kreditten eller begge typer opplysninger være relevant for kredittvurderingen. Spørsmålet om hvilke opplysninger som skal registreres må holdes adskilt fra spørsmålet om hvordan opplysningene skal eller bør vektlegges i en kredittvurdering.

Kredittvurderingene i finansforetakene skjer i dag både manuelt og automatisk, jf. punkt 4.3.1. Ved manuell kredittvurdering i finansforetaket avgjøres lånesøkers kredittverdighet etter en vurdering av opplysninger fra kredittsøker og fra ulike registre. I forbindelse med søknad om boliglån og ved andre større låneformål er dette den vanlige behandlingsformen. Automatisk kredittvurdering gjøres på bakgrunn av en såkalt scoremodell fra et kredittopplysningsbyrå. Ved avslag på kreditt- eller lånesøknaden etter en automatisk kredittvurdering har kreditt- eller lånesøkeren mulighet til å be om en manuell vurdering. Finansforetaket vil da normalt be søkeren om flere opplysninger enn de som søker har oppgitt i søknadsskjemaet. Etter det arbeidsgruppen har fått opplyst, er automatisk kredittvurdering den vanlige fremgangsmåten ved søknad om usikret forbrukskreditt.

Ved manuell kredittvurdering vil det antagelig være av mindre betydning for finansforetaket om det er registrert opplysninger om kredittsøkerens saldo i andre kredittforhold. Finansforetaket kan be kunden om opplysninger om saldo i andre kredittforhold, og legge disse opplysningene til grunn i den manuelle kredittvurderingen.

Ved en automatisk kredittvurdering vil det kun være de opplysningene som er registrert som legges til grunn for scoremodellen hos kredittopplysningsbyråene. For denne typen kredittvurdering har det større betydning om det er registrert opplysninger om saldo i tillegg til opplysninger om øvre kredittramme.

Registrering av både saldo og kreditttramme vil gi et oppdatert bilde av gjeldssituasjonen til kredittsøker. Registrering av kun kreditttrammen vil gi et bilde av kredittsøkerens potensielle gjeldsbelastning. Ved en kredittvurdering vil det være opp til den som foretar vurderingen å vurdere om det skal legges til grunn at kredittsøkeren har utnyttet eller vil utnytte hele kreditttrammen. Dersom det i kredittvurderingen tas høyde for at kredittsøker utnytter kreditttrammen fullt ut, vil dette kunne gi et feil eller upresist bilde av kredittsøkere som i realiteten ikke eller i liten grad har utnyttet kreditttrammen. Mange kredittrammer utnyttes ikke fullt ut.¹⁸ Mange skaffer seg for eksempel kredittkort med faste rammer for å benytte seg av bonusprogrammer og rabattordninger.

Dersom det legges opp til at kun saldo skal registreres, kan bildet også bli upresist ved at kredittyter ikke får informasjon om størrelsen på den gjelden kredittsøkeren potensielt kan sette seg i.

For å gi et mest mulig presist bilde av kredittsøkerens gjeldssituasjon, synes det mest hensiktsmessig å registrere både innvilget kreditttramme og saldo. Etter det arbeidsgruppen har fått opplyst, er en slik løsning også mest ønskelig blant kredittyterne og kredittopplysningsbyråene, da opplysninger om både kreditttramme og saldo vil gjøre det lettere å bygge opp mer presise scoremodeller.

Arbeidsgruppen understreker at den ikke har vurdert hvilken betydning opplysninger om kreditttramme og saldo skal ha for kredittvurderingene. Kredittopplysningsbyråene og finansforetakene må selv vurdere hvilken vekt de skal legge på opplysningene innenfor rammene av forsvarlig kredittvurdering. Vurderingen om at også kredittrammer bør registreres, må derfor ikke oppfattes som en anbefaling om at rammene skal anses som effektiv gjeld. Dette sier seg selv ved kredittkort uten kredittgrense.

Dersom saldo skal registreres, oppstår spørsmålet om hvor hyppig dette skal gjøres. En sanntidsrapportering¹⁹ av saldo vil gi det mest presise grunnlaget for kredittvurdering. Slik rapportering må vurderes opp mot både hensynet til personvern og tekniske forhold. Personvern hensyn kan her trekke begge veier. Det er et grunnleggende prinsipp at det ved behandling av personopplysninger ikke skal registreres mer enn det som er nødvendig for å oppnå formålet med registreringen. I utgangspunktet er det positivt at opplysningene er så fullstendige som mulig. Samtidig kan det være betenkelig at det registreres detaljerte opplysninger om hvilke innbetalinger og uttak som er foretatt, opplysninger om nøyaktig tidspunkt for transaksjoner mv.

Ved en lavere oppdateringsfrekvens kan utfordringen være at saldoen på vurderingstidspunktet kan ha endret seg fra det som er registrert. Oppdatering med en lavere frekvens, for eksempel som i Sverige hvor gjeldsopplysninger rapporteres på månedlig basis, kan tenkes å være tilstrekkelig for en god kredittvurdering. Tilbakemeldinger fra bransjen tilsier at det i de aller fleste tilfeller vil være tilstrekkelig med månedlige oppdateringer for å gjøre en god kredittvurdering.

¹⁸ Det vises her til tall fra SIFOs rapport om husholdningenes økonomiske situasjon 2011 side 32: ”Samlet var det omtrent 4,8 millioner kreditt- og faktureringskort i Norge ved utgangen av 2007. Dette utgjør 31 prosent av antall betalingskort. Disse kortenes andel av transaksjoner og omsetning er imidlertid kun henholdsvis 6 prosent og 13 prosent i 2007. Mange av kredittkortene er enten ikke i bruk eller benyttes kun til spesielle innkjøp. Disse fordelingene har ikke endret seg i 2010, men de ulike funksjonene har økt.”

¹⁹ Med sanntidsrapportering menes at det går en automatisk opplysning til registerløsningen ved saldobevælgelse.

Et moment ved vurderingen av hvor ofte saldo bør oppdateres, er i hvilken grad det vil være en byrde for bransjen å rapportere i sanntid. Per i dag rapporterer samtlige finansforetak årlig inn saldo for sine kunder til skattemyndighetene i forbindelse med ligningen. Arbeidsgruppen har i sin kontakt med eksterne aktører etterspurt informasjon om hvilke systemendringer som vil kreves for å gjennomføre hyppigere oppdateringer. Hvorvidt sanntidsrapportering vil innebære en byrde for bransjen, og eventuelt i hvilken grad, vil avhenge av hvilke systemer som allerede er på plass hos det enkelte finansforetak og hvilke tilpasninger som eventuelt må gjøres.

Arbeidsgruppen vil etter dette anbefale en løsning hvor det legges opp til at opplysninger om både kreditttramme og saldo skal inngå i en eventuell registreringsløsning. Når det gjelder oppdateringsfrekvens på saldo, foreligger det ikke tilstrekkelig grunnlag for å gi en anbefaling om dette, blant annet på grunn av usikkerhet knyttet til kostnader for finansforetakene ved sanntidsrapportering.

6.4 Rapportering av opplysninger

Ved kredittvurdering vil det ha betydning at finansforetakene kan regne med at kredittsøker ikke har andre usikrede forbrukskreditter enn de som er registrert (negativ troverdighet). Et spørsmål er om det skal være pålagt for finansforetakene å melde inn opplysninger om at usikret forbrukskreditt er innvilget, eller om det skal være frivillig.

Ved registrering av gjeld som ledd i kredittopplysningsvirksomhet (jf. punkt 5.2) kan prosedyrene for innrapportering tenkes løst i avtaler mellom kredittopplysningsbyråene og finansforetakene. I Sverige, som har en privat løsning for registrering av gjeld, er det ingen lovpålagt rapporteringsplikt. Samtidig har kun de finansforetakene som rapporterer inn til Kreditregisteret adgang til å hente ut gjeldsopplysninger. Ved en slik løsning har UC oppnådd at i alt 123 finansforetak rapporterer, noe som tilsvarer 97-98 % av alle gjeldsopptak for privatpersoner. Det er lagt til grunn i svensk rett at taushetspliktbestemmelsene i banklovgivningen ikke er til hinder for at gjeldsopplysninger deles mellom finansforetakene. Det innhentes derfor ikke uttrykkelig samtykke fra låntaker ved innrapportering, men det opplyses i den enkelte kredittavtale at innrapportering til Kreditregisteret vil skje. I Danmark er det åpnet for private registerløsninger uten lovpålagt rapporteringsplikt. Det forutsettes imidlertid at gjeldsopplysninger kun kan rapporteres inn til og leveres ut fra de aktuelle registerløsningene ("Kreditstatus" og "Kreditoversigten") etter låntakers uttrykkelige samtykke.

I det offentlige belgiske gjeldsregisteret CICR påhviler det kredittinstitusjonene en lovpålagt rapporteringsplikt for all type gjeld som innvilges for privatpersoner.

En løsning kan være å innføre en rapporteringsplikt, som eventuelt bør gjelde de finansinstitusjoner som har konsesjon fra Finanstilsynet, og som tilbyr og utsteder usikret forbrukskreditt til privatpersoner.²⁰

²⁰ I henhold til Lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner § 3-3

Arbeidsgruppen har ikke utredet nærmere hvordan en eventuell rapporteringsplikt kan innrettes og håndheves. Dersom det skal gjelde en rapporteringsplikt må det også tas stilling til hvem som skal føre tilsyn og kontroll med rapporteringen og på hvilken måte brudd på rapporteringsplikten skal sanksjoneres. Arbeidsgruppen legger til grunn at Finanstilsynet antagelig vil være nærmest til å kontrollere og sanksjonere brudd på rapporteringsplikten. Spørsmålet om tilsyn, kontroll og sanksjonering krever nærmere utredning.

6.5 Utlevering av opplysninger

Etter gjeldende rett kan kredittopplysninger bare gis til den som har saklig behov for den, jf. personopplysningsforskriften § 4-3 første ledd. Det er tilstrekkelig at det som bestilleren opplyser som saklig behov, *fremstår* som en saklig grunn. Kravet om saklig behov praktiseres slik at den som er eller regner med å komme i en eller annen form for kreditorposisjon overfor den omspurte, anses å ha saklig behov for kredittopplysninger. Innhenting av kredittopplysninger er i dag først og fremst aktuelt ved søknad om lån og kreditter, men kan også forekomme i andre situasjoner, som for eksempel ved utleie av bolig, søknad om telefonabonnement og ved søknad om jobb hvor søkerens økonomiske forhold kan ha betydning. Når kredittopplysninger utleveres, skal den omspurte ha gjenpart av de utleverte opplysningene, jf. personopplysningsforskriften § 4-4 første ledd. Formålet med gjenpart er å gi informasjon til den omspurte, samt å hindre at det utleveres opplysninger til personer som ikke har et saklig behov for informasjonen.

For opplysninger registrert i Løsøreregistrets system for registrering av visse utleggsforretninger gjelder følgende etter tinglysingsloven § 34 a: Opplysninger om utleggstrekk og beslutninger om intet til utlegg kan bare gis til advokater, finansforetak, inkassobyråer, kredittopplysningsbyråer, samt offentlige myndigheter med taushetsplikt etter forvaltningsloven eller annen lov. Opplysningene kan bare gis ut skriftlig. Det følger av utleggsregistreringsforskriften § 4 at den omspurte skal ha gjenpart av utleverte opplysninger.

For eventuelle andre løsninger for registrering av gjeld, slik som for eksempel hos Statens innkrevingssentral eller gjeldsregistrering i regi av private aktører, vil utleveringen av opplysningene måtte reguleres særskilt.

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

Et spørsmål kan likevel være om adgangen til å utlevere opplysninger om gjeld bør være snevrere enn adgangen til å utlevere andre typer kredittopplysninger.

En tilgjengeliggjøring av opplysninger om økonomiske forhold kan generelt oppleves som belastende. Med en utvidelse av opplysningsgrunnlaget i kredittopplysningsvirksomhet til å omfatte gjeldsopplysninger, vil mengden personopplysninger om økonomiske forhold som kan utleveres bli større enn i dag. Utleveringen vil også innebære behandling av opplysninger om flere personer enn de som i dag er registrert med betalingsanmerkninger. Behandling av en stor mengde personopplysninger kan øke risikoen for personvernkrænkelser, og kan tilsi en noe mer restriktiv utleveringspraksis enn det som i dag gjelder for tilgang til

kredittopplysninger. En løsning kan derfor være at det legges til rette for at bare de som rapporterer inn gjeldsopplysninger gis hjemmel til å hente ut denne type opplysninger i situasjoner hvor det foreligger en konkret kredittsøknad, men slik at tilgang også gis til kredittopplysningsbyråene i tilsvarende situasjoner.

På en annen side er det vanskelig å se at behandling av gjeldsopplysninger er mer belastende og i større grad krenker personvernet til de registrerte enn behandling av opplysninger om betalingsanmerkninger. De fleste stifter gjeld i løpet av livet, og det å ha gjeld kan neppe i seg selv sies å være stigmatiserende. Opplysninger om betalingsanmerkninger er derimot opplysninger om misligholdte forpliktelser, og tilgjengeliggjøring av misligholdsopplysninger kan av den enkelte oppleves som mer belastende enn opplysninger om pådratt forbrukskreditt. Også dette perspektivet bør vektlegges i vurderingen av om tilgangen til gjeldsopplysninger skal gjøres mer restriktiv enn hva som gjelder for øvrige kredittopplysninger.

Arbeidsgruppen er delt i spørsmålet om tilgangen for gjeldsopplysninger bør gjøres mer restriktiv enn for øvrige kredittopplysninger, og på denne bakgrunn gis ingen anbefaling for valg av løsning.

6.6 Ansvar for feilføring og manglende oppdatering

Personopplysningsloven § 49 oppstiller et alminnelig uaktsomhetsansvar for behandlingsansvarlige for skade og tap som følge av at personopplysninger er behandlet i strid med bestemmelser i eller i medhold av loven. Formidling av kredittopplysninger som viser seg å være uriktige eller åpenbart misvisende kan medføre erstatningsansvar for skade som er oppstått uten hensyn til om skaden skyldes feil eller forsømmelse på den behandlingsansvarliges side. Den behandlingsansvarlige kan også pålegges å erstatte tap av ikke-økonomisk art.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

7.1 Konsekvenser for næringslivet

Ved en modell der det åpnes for at kredittopplysningsbyråene kan registrere opplysninger om enkelte typer gjeld (privat løsning), må kredittopplysningsbyråene legge teknisk til rette for registrering av en ny type kredittopplysning. Det er vanskelig å anslå hvor store tilpasninger som må gjøres for å registrere en ny type kredittopplysning, men etter det arbeidsgruppen har fått opplyst er det i dag etablert tekniske løsninger som kan tilpasses. Modellen innebærer at kredittopplysningsbyråene gis hjemmel til å innhente enkelte gjeldsopplysninger, og det vil være opp til kredittopplysningsbyråene å vurdere hvordan de skal dekke inn eventuelle utgifter dersom de velger å benytte denne muligheten.

De økonomiske og administrative konsekvensene for næringen må utredes nærmere basert på hvordan man velger å regulere tilgangen til gjeldsopplysningene, oppdateringsfrekvensen for registrering av opplysningene, spørsmålet om registrering av lånesøknader, rapporteringsplikt mv., jf. kapittel 6. Det må antas at kredittyster ser seg tjent med bruk av registeret når det skal foretas kredittvurderinger,

særlig ved søknader om større lånebeløp og ved søknad om usikret lån eller kreditt. Det er derfor nærliggende at både en offentlig og en privat løsning for registrering av gjeld vil bli finansiert helt eller delvis ved salg av de registrerte opplysningene til kredittytterne/kredittopplysningsbyråene.

Det legges til grunn at tilgang på gjeldsopplysninger vil ha en positiv effekt ved kredittvurdering. Det vises her til fremstillingen og vurderingene i kapittel 4. Det forventes at bedre kredittvurderinger vil kunne ha innvirkning på antall innvilgede kreditter som låntaker ikke vil være i stand til å innfri, som igjen vil ha en positiv innvirkning på kredittytters tap. Selskapene har også administrative kostnader knyttet til oppfølging av misligholdte lån. Disse utgiftene kan reduseres når antallet misligholdte lån går ned.

7.2 Konsekvenser for det offentlige

En modell som innebærer å utvide systemet for registrering av utleggsforretninger i Løsøreregisteret, vil medføre utgifter i forbindelse med tekniske tilpasninger i Løsøreregisteret. Foreløpige beregninger foretatt av Løsøreregisteret per 7. mars 2012 tilsier utviklingskostnader på mellom 3 og 6 millioner kroner avhengig av ønsket innretning (blant annet oppdateringsfrekvens og hvem som skal gis tilgang til opplysningene). Det må etableres et system for mottak av de aktuelle gjeldsopplysningene hos Løsøreregisteret. I tillegg vil det være årlige utgifter forbundet med driften av et slikt utvidet register, som etter foreløpige beregninger antas å være mellom 1 og 3 millioner kroner. Løpende driftsutgifter bør i hovedsak kunne dekkes inn ved gebyrer fra brukerne.

I punkt 5.4 har også en løsning som involverer Statens innkreivingsentral (SI) vært vurdert. SI foretok i februar 2011 en beregning av kostnader knyttet til etablering (engangskostnad) og årlige drifts- og forvaltningsutgifter knyttet til registrering av gjeld hos SI. Avhengig av hvordan registreringen skal innrettes, anslås etableringskostnadene til 6,5 millioner kroner og de årlige driftsutgiftene til 4 millioner kroner. SI opprettholdt disse beregningene overfor arbeidsgruppen per februar 2012.

En privat løsning for registrering av opplysninger om enkelte typer gjeld, jf. pkt. 5.2, vil ikke ha negative budsjettmessige eller administrative konsekvenser for det offentlige. En løsning hvor en privat aktør registrerer gjeld på vegne av det offentlige, vil innebære etableringskostnader for det offentlige. Dersom det skal innføres en rapporteringsplikt, vil dette påføre det offentlige økte utgifter knyttet til kontroll og sanksjonering av plikten.

Bedre kredittvurderinger vil kunne føre til at det innvilges færre lån til privatpersoner som ikke klarer å betjene gjelden sin. Dette vil kunne redusere tilfeller der privatpersoner får alvorlige gjeldsproblemer. Det offentlige bruker i dag store ressurser på behandling av saker vedrørende privatpersoner med gjeldsproblemer gjennom den kommunale rådgivningstjenesten, rådgivningstelefonen 800GJELD og i behandlingen av saker etter gjeldsordningsloven og tvangsfullbyrdelsesloven.

Arbeidsgruppen har ikke innhentet tall fra kommunale budsjetter for tjenestetilbudet knyttet til den økonomiske rådgivningstjenesten, jf. lov av 18. desember 2009 nr. 131

om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 17 jf. gjeldsordningsloven § 1-5. Det antas at antallet saker reduseres dersom gjeldsopplysninger blir tilgjengelig og benyttes i kredittvurderingssammenheng, og at dette kan få positive budsjettmessige konsekvenser for disse kommunene.

Kostnadene knyttet til behandling av gjeldsordningssakene er på omlag 100 millioner kroner per år. I 2011 ble det åpnet omlag 3200 nye gjeldsforhandlinger etter gjeldsordningsloven. Dette tilsier en gjennomsnittlig kostnad per sak på cirka 30 000 kroner. Det er ikke mulig å anslå hvor mange tilfeller av alvorlige gjeldsproblemer gjeldsregistrering totalt vil forebygge, men de undersøkelser som arbeidsgruppen har foretatt, jf. kapittel 4, tilsier at forslaget om å registrere gjeldsopplysninger vil ha effekt.

7.3 Samfunnsmessige konsekvenser

Det legges til grunn at opprettelse av en gjeldsregisterordning vil kunne forebygge alvorlige gjeldsproblemer. Dette vil først og fremst få betydning for den enkelte og for husholdningene som unngår alvorlige gjeldsproblemer. Alvorlige gjeldsproblemer kan også ha uheldige sidevirkninger, som for eksempel behov for bistand fra sosialtjeneste eller lignende.

Ved utlevering av gjeldsopplysninger vil det være naturlig at det skal gå automatisk gjenpart til den omspurte, slik gjeldende ordning er for de to hovedmodellene som er vurdert. Ved slik gjenpart får den omspurte tilgang på oppdatert informasjon om egen gjeldssituasjon.

Tilgang på opplysninger om gjeld vil gi finansforetakene bedre rammebetingelser ved kredittvurdering, noe som kan gi lavere tap for foretakene. Dette kan ha en positiv effekt på rentenivået på denne type kreditt. I Sverige er det lavere rentenivå på usikret forbrukskreditt enn i Norge, noe som til dels kan forklares ut i fra lavere tap hos finansforetakene som følge av at kredittvurderingene blir mer presise med tilgang til gjeldsopplysninger om kredittsøkeren, jf. punkt 4.3.2.

Finansforetakene har i dag en lovfestet plikt til å kredittvurdere sine kunder, og dette skal "om nødvendig" skje på grunnlag av opplysninger fra relevant database, jf. finansavtaleloven § 46b. Dersom det er grunn til det, skal kunden frarådes å oppta kreditt, jf. finansavtaleloven § 47. Hvorvidt det er gjort oppslag mot registrerte gjeldsopplysninger vil dermed kunne være et moment ved vurderingen av om disse pliktene er oppfylt. Registrering av gjeldsopplysninger kan således bidra til ytterligere ansvarliggjøring av bransjen ved kredittvurdering.

Utgitt av:
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

Trykk: Departementenes servicesenter - 11/2012 - opplag 100

