Finans Norge

finfo Finansieringsselskapenes Forening

Barne- og
likestillingsdepartementet

Dato: 06.12.2016

Vår ref.: 16-1482
Deres ref.:16/3230

Inngis elektronisk.

Høringsuttalelse – Lov om registrering av enkeltpersoners gjeld (gjeldsregisterloven)

1. Innledning

Det vises til høringsbrev datert 25.10.16 vedrørende forslag til lov om registrering av enkeltpersoners gjeld. Nedenfor følger innspillene fra Finans Norge og Finansieringsselskapenes Forening som til sammen representerer nær samtlige finansforetak som yter kreditt til forbrukere i Norge.

2. Hovedsynspunkter

- Finans Norge og Finansieringsselskapenes Forening støtter etablering av et gjeldsregister/-tjeneste. Vi mener rent prinsipielt at en slik oppgave er offentlig, men vi noterer oss at departementet har valgt en privat løsning.
- Organisasjonene vil understreke viktigheten av at lovteksten gjøres teknologinøytral slik at konsesjonsinnehaver kan velge å tilby gjeldsregistertjenester som et alternativ til et tradisjonelt register (database).
- Det bør kun gis én tillatelse til å drive gjeldsregister, og det må oppstilles vilkår om at det må drives «non-profit».
- Gjeldsregisteret må omfatte all kreditt, herunder også pantesikret kreditt. Vi ser likevel at det er et utgangspunkt at registeret/-tjenesten i første omgang omfatter den usikrede kreditten, likevel slik at det regulatorisk må åpnes for at registeret/-tjenesten kan utvides til også å omfatte annen kreditt.

- Lovens ordlyd må ikke utgjør et hinder for at gjeldsregisteret/-tjenesten kan utlevere opplysninger om hvor mange ganger det er utlevert opplysninger om/foretatt spørringer vedrørende en enkeltperson.
- Det må presiseres i lovteksten at kredittopplysningsbyråene ikke kan bruke data fra et gjeldsregister/-tjeneste i noen annen sammenheng enn ved gjennomføring av en kredittvurdering i forbindelse med søknad om kreditt på oppdrag fra et foretak med konsesjon etter finansforetaksloven, men likevel slik at de bør kunne få utlevert anonymiserte data for utvikling og/validering av kredittscoremodeller som brukes av foretak som er konsesjonspliktige etter finansforetaksloven.
- Det er behov for en grundig og praktisk vurdering av forholdet til bestemmelsene i gjeldende personopplysningslov og reglene i personvernforordningen som skal implementeres i norsk rett.

3. Etablering av et privat gjeldsregister/-tjeneste

Finans Norge og Finansieringsselskapenes Forening støtter etablering av et gjeldsregister/-tjeneste. Vi mener rent prinsipielt at et slikt register skulle ha vært i offentlig regi, men noterer oss nå at departementet har valgt en privat løsning.

Som departementet er inne på i høringsnotatet har kredittgiver i dag ingen mulighet til å skaffe seg en oppdatert oversikt over kredittsøkers samlede gjeldsbelastning ved vurdering av en kredittsøknad. Vi mener opprettelsen av et gjeldsregister/-tjeneste vil være er et hensiktsmessig og virkningsfullt tiltak for å bidra til en bærekraftig gjeldsvekst og for å forebygge enkeltpersoners gjeldsproblemer. Vi vil likevel gjøre departementet oppmerksom på at et gjeldsregister/-tjeneste som bare omfatter usikret gjeld ikke vil være den eneste løsningen for å motvirke gjeldsveksten som sådan, all den tid forbruksfinansiering, herunder forbrukslån og kredittkortgjeld, kun utgjør om lag 3 % av den totale gjeldsbyrden i norske husholdninger. Som vi kommer nærmere inn på i pkt. 5.2 nedenfor mener vi at et gjeldsregister/-tjeneste må omfatte all gjeld.

Departementet synes å legge til rette for et tradisjonelt register, se eksempelvis lovforslaget § 3-1 Rapporteringsplikt. Organisasjonene vil understreke viktigheten av at lovteksten gjøres teknologinøytral slik at konsesjonsinnehaver ikke er bundet til å opprette et tradisjonelt register, men kan tilby gjeldsregistertjenester over moderne – og kanskje allerede eksisterende - infrastruktur, for eksempel gjennom en løsning hvor data kan hentes direkte fra de rapporteringspliktige. Gjennom en slik tjeneste unngås duplisering av data og det antas å være mulig - avhengig av valgt løsning – å minimere utfordringer knyttet til datasikkerhet, konfidensialitet og personvern.

4. Konsesjonsordningen

4.1 Innledning

Organisasjonene har ingen innvendinger mot at det legges opp til at et gjeldsregister/-tjeneste bare kan etableres som et eget foretak, og etter særskilt tillatelse fra Barne- og likestillingsdepartementet og eventuelt også fra Datatilsynet. Vi vil imidlertid kommentere enkelte forhold:

4.2 Én konsesjon

Organisasjonene av den oppfatning at det kun må gis én tillatelse til å etablere gjeldsregister, og at tillatelsen bør gis til en aktør med stor tillit i finansnæringen og i samfunnet generelt. For de rapporteringspliktige vil det være både kostnads- og tidkrevende å rapportere til flere registre, og dette vil særskilt være tilfellet dersom registrene krever opplysningene utlevert på ulike formater. Slik vi ser det vil ett register/-tjeneste også minimere personvernulempen, samt risikoen for sikkerhetsbrudd, misbruk osv. Det vil også bli enklere for den registrerte å praktisere sine rettigheter etter personopplysningsloven. Vi mener følgelig at § 2-1 i lovforslaget må endres.

Vi mener videre det må oppstilles krav om at gjeldsregisteret må drives ut fra en non-profitt-policy. Se også pkt. 5.4 nedenfor.

4.3 Virksomhetsbegrensning

Organisasjonene har ingen innvendinger til kravet om at et gjeldsregister/-tjeneste kun kan drive med mottak/innhenting, registrering, og utlevering av gjeldsopplysninger. Vi støtter følgelig lovfesting av den foreslåtte virksomhetsbegrensningsregelen i lovutkastet § 2-7.

4.4 Bruk av underleverandører

Organisasjonene vil understreke at det er viktig at et foretak med konsesjon etter gjeldsregisterloven kan benytte underleverandører til drift og forvaltning av systemløsninger, selvsagt under forutsetningen av at nødvendige avtalestrukturer foreligger og at hensynet til internkontroll, sikkerhet og personvern ivaretas.

4.5 Tidsbegrensning

Det er ikke omtalt i høringsnotatet om det skal fastsettes en tidsbegrensning for konsesjonen, utover den åpningen som ligger i forslaget § 2-3 om endring og tilbakekall av tillatelse. Vi vil understreke at en eventuell konsesjonsperiode må ha en lengde som gir forretningsmessig grunnlag.

For konsesjonssøker vil det også medføre en forretningsmessig risiko at departementet helt eller delvis kan foreta endringer, herunder sette nye vilkår, uten at det fremgår hva slags

endringer det kan være tale om. Vi vil følgelig stille spørsmål ved om det bør skisseres i bestemmelsen hva slags endringer/vilkår som kan besluttes etter at konsesjon er gitt.

4.6 Endring og tilbakekall av tillatelse

Det fremgår av forslag til § 2-3 at konsesjonen kan tilbakekalles dersom gjeldsregisteret ikke gjør bruk av tillatelsen innen tolv måneder. Vi legger til grunn at ingen vil utvikle et gjeldsregister/-tjeneste før konsesjon er gitt. Det antas å være et betydelig arbeid som må legges ned for å utvikle infrastruktur for et register/tjeneste. Det vises her til at det må foretas et betydelig arbeid med sikkerhets- og påloggingssystemer og integrasjon med systemene til de mange registreringspliktige finansforetakene.

Selv om vi er enig med departementet at det er en målsetning at et gjeldsregister/-tjeneste er operativ(t) så raskt så mulig, så er det viktig at det ikke settes så korte frister at det går utover kvaliteten til registeret/tjenesten som må opprettes. En annen konsekvens av stram frist, kan bli at færre tar sjansen på å søke konsesjon. Vi vil derfor foreslå at tolv måneders fristen forlenges, alternativt at det åpnes opp for at fristen kan forlenges.

5. Nærmere omtale om enkelte av vilkårene for å drive gjeldsregister/-tjeneste

5.1 Hvilke forbrukskreditter skal registreres/utleveres

Etter lovforslaget skal gjeldsregisteret registrere «gjeldsopplysninger». Gjeldsopplysninger defineres som «Opplysning om enkeltpersons gjeldsforpliktelse, samt ubenyttet kredittramme, som ikke er sikret ved registrert panterett i formuesgode som tilhører skyldneren». Definisjonen er kun kort omtalt i høringsnotatet, og det fremgår her at også kreditter sikret ved kausjoner fra tredjemenn, enten som en personlig sikkerhetsstillelse eller ved pant i et formuesgode skal omfattes av ordningen.

Organisasjonene stiller for det første spørsmål om dette innebærer at gjeldsforpliktelsen både skal registreres/utleveres ved spørring på skyldneren og på den som har stilt sikkerheten. Vår umiddelbare oppfatning er at gjeldsforpliktelsen bør registreres på begge så fremt sikkerheten er stilt av en enkeltperson og den ikke er pantesikret. Det antas like fullt at det vil kunne by på utfordringer å registrere/utlevere slike opplysninger, og organisasjonene foreslår følgelig å innta slike opplysninger i registeret/-tjenesten på sikt, jf. også pkt. 5.2 nedenfor. Vi ønsker også en avklaring om for eksempel gjeld som skyldneren har pådratt seg i forbindelse med mislighold/inkassosaker med krav i fakturaer og lignende skal rapporteres/utleveres.

Organisasjonene kan ikke utelukke at det også senere kan bli nødvendige med avklaringer om andre typer gjeldsforpliktelser skal rapporteres/utleveres. Vi antar at slike avklaringer kan foretas ved regulering i forskrifts form, jf. også foreslåtte forskriftshjemler.

Informasjon om antall oppslag i registeret på enkeltpersoner innenfor en definert tidsperiode kan neppe anses som en «gjeldsforpliktelse» etter ordlyden. Organisasjonene vil understreke at det er viktig at ordlyden i loven ikke utgjør et hinder for at gjeldsregisteret/-tjenesten kan utlevere opplysninger om hvor mange ganger det er utlevert opplysninger/foretatt spørringer vedrørende en enkeltperson. Vi vil herunder vise til at antallet kredittsøknader er en svært god indikasjon på en persons kredittbehov/-kredittverdighet. I tillegg er det viktig tilleggsinformasjon i situasjoner der personer mer eller mindre samtidig søker kreditt hos flere finansforetak slik at informasjon om utestående gjeld ikke er en tilstrekkelig og oppdatert informasjon for å avdekke potensielt uforsvarlig høyt samlet låneopptak. Denne informasjonen er følgelig av stor viktighet for å bidra til at formålet med loven nås. Antallet søknader er også relevant informasjon for finansforetak for å motvirke terrorfinansiering, all den tid modus i slike saker blant annet er at det tas opp en rekke mindre kreditter.

5.2 Rapporteringsplikt

Organisasjonene har ingen innvendinger mot at det fastsettes en plikt for finansforetak til å tilgjengeliggjøre data for et gjeldsregister/-tjeneste.

Vi legger til grunn at plikten etter lovforslaget vil gjelde for absolutt alle aktører som vil tilby registreringspliktig kreditt på det norske markedet, likevel slik at den ikke løper før det faktisk foreligger et register/-tjeneste som muliggjør registrering/utlevering av data. Organisasjonene mener således at lovforslaget § 3-1 må ha et annet ikrafttredelsestidspunkt enn de øvrige bestemmelsene i loven. Som nevnt i pkt. 4.6 er det en målsetning at et gjeldsregister/-tjeneste er operativ(t) så raskt så mulig, men det er like fullt behov for at det settes av en realistisk tid til at foretakene kan tilpasse seg pliktene som pålegges etter loven. Det vises her til at finansforetakene må foreta ikke ubetydelige systemendringer for å tilgjengeliggjøre gjeldsopplysninger for gjeldsregisteret/-tjenesten. Systemendringene må videre testes for å sørge for tilfredsstillende kvalitet og sikkerhet.

Organisasjonene mener at registeret/-tjenesten må omfatte all kreditt. Et gjeldsregister som kun omfatter usikrede gjeldsforpliktelser vil ha begrenset betydning da det kun vil omfatte 3 % av den totale gjeldsbyrden i norske husholdninger.

Vi vil også vise til at det er det en forholdsvis betydelig oppgave for finansforetak å innhente samtlige opplysninger som er nødvendige, for eksempel ved en søknad om boliglån. Foretaket må i dag innhente opplysninger både fra kunde, fra egne registre, Grunnboken, restgjeldserklæringer fra andre banker og fra Løsøreregisteret forut for innvilgelsen. Dette er tidkrevende, kostnadsdrivende og lite praktisk.. Vi er imidlertid enige med departementet i at det i første omgang er naturlig at kun usikret kreditt registreres/utleveres. Det bør imidlertid anses som et mål at registeret utvides til å omfatte også øvrige kreditter, og en slik

komplettering av registeret bør tidfestes. Under enhver omstendighet mener organisasjonene at lovteksten ikke må sperre for en konsesjonshavers eventuelle ønske om senere utvidelse av registeret/tjenesten, jf. kommentarer i 5.1 ovenfor om mulig forskriftsregulering av dette.

Vi er også enig med departementet at så vel innvilget kredittramme og løpende saldo må registreres/utleveres når det gjelder rammekreditter. Rammekreditter kan gis både i form av kredittkort og forbrukslån. Derimot vil vi advare mot å lov-/forskriftsfeste krav til oppdateringsfrekvens. En løpende oppdatering av registeret vil best sikre måloppnåelsen. Her vil det imidlertid måtte foretas både kost-/nyttebetraktninger og vurderinger av det tekniske mulighetsrommet. Det bør derfor overlates til markedsaktørene selv å finne frem til den mest hensiktsmessige oppdateringsfrekvensen.

5.3 Utlevering av gjeldsopplysninger

Organisasjonene deler departementets vurdering av at gjeldsopplysninger kun kan utleveres til et begrenset antall virksomheter, og kun ved kredittvurdering i forbindelse med konkret kredittsøknad eller søknad om endring av vilkår på en løpende kreditt.

For å forhindre misbruk av opplysningene til for eksempel markedsføring av ytterligere kreditt bør det forskriftsfestes at utleverte gjeldsopplysninger skal være total gjeld pr person, eventuelt med beløpsspesifikasjon av kreditt ytet av det finansforetaket som i det aktuelle tilfellet henter ut informasjonen. Derimot bør det være adgang til å spesifisere de samlede beløp pr person på type usikret kreditt, fordelt for eksempel som kredittkort og annen usikret gjeld.

Konsesjonshaver etter gjeldsregisterloven må også ha hjemmel til å utlevere de opplysninger og den statistikk som er nødvendige for at finansforetakene skal kunne utarbeide interne kredittscoremodeller samt tilpasse interne policyregler for innvilgelse av kreditt, se nærmere omtale i pkt. 6 nedenfor. Det bør også åpnes for at den rapporteringspliktige kan gjøre anonymiserte oppslag for hele porteføljen sin, herunder få opplysninger om samlet gjeld og antallet engasjementer.

Kredittopplysningsforetak skal etter lovforslaget få utlevert gjeldsopplysninger «som ledd i deres virksomhet». Det er ikke fastsatt noen nærmere begrensninger i ordlyden på samme måte som det er gjort for finansforetak og Husbanken. Organisasjonene mener det må oppstilles vilkår om at utlevering fra gjeldsregisteret til kredittopplysningsforetak kun kan skje i forbindelse med en gjennomføring av kredittvurdering knyttet til en konkret kredittsøknad eller ved søknad om endring av ramme. Konsesjonshaver etter gjeldsregisterloven må dessuten ha hjemmel til å kunne utlevere anonymiserte data for

utvikling og/validering av kredittscoremodeller som brukes av foretak som er konsesjonspliktige etter finansforetaksloven.

Slik ordlyden nå er formulert har kredittopplysningsforetak større adgang til å benytte gjeldsopplysningene enn de rapporteringspliktige. Vi har vanskelig for å skjønne at kredittopplysningsforetakene skal kunne benytte gjeldsopplysninger, dvs. personopplysninger, til analyse, utvikling av nye produkter, sammensetning med andre produkter, salg til andre typer virksomheter/enkeltpersoner osv. Dette kan ikke være i samsvar med intensjonen bak gjeldsregisteret og vil etter vårt syn også være uheldig ut fra et personvernperspektiv. Se for øvrig omtale under pkt. 6.1 nedenfor.

5.4 Rett til vederlag for utleverte opplysninger

Organisasjonene mener at oppslagene/spørringene i et gjeldsregister/-tjeneste må være så rimelig så mulig. Kun på denne måten vil måloppnåelsen sikres ved at finansforetakene legger inn søk i gjeldsregister/-tjenesten som del av kredittvurderingsrutinen Vi vil også understreke viktigheten av at det ikke fastsettes regelbaserte minimumskrav som gjør at kostnadene knyttet til søk/spørringer blir høyere enn nytteverdien av registeret/-tjenesten.

5.5 Forholdet til personopplysningsloven

Organisasjonene mener at det er en selvfølge at den registrerte skal ha innsyn i hvilke opplysninger som innhentes og at vedkommende skal varsles når det foretas en behandling. Organisasjonene vil imidlertid understeke at det er særs viktig at slikt innsyn og varsling kan gis elektronisk, eksempelvis på en «min side»/i nettbanken/eventuelt ved at enkeltpersoner selv kan foreta spørringer i tjenesten. Elektroniske løsninger er slik vi ser det i samsvar med den digitalisering som skjer i regelverket for øvrig. Krav om utsendelse av fysiske gjenpartsbrev vil øke prisen på oppslag dramatisk, og derigjennom redusere bruken av løsningen og dermed også svekke graden av måloppnåelse.

I høringsnotatet pkt. 7.1 skriver departementet at det senere vil vurdere hvordan henvisninger til personopplysningsregelverket best kan utformes for å ta høyde for de endringer som vil komme. Organisasjonene noterer seg dette, men vil i det følgende likevel oppfordre departementet til å foreta noen praktiske avklaringer;

Vi ber for det første om at det foretas en vurdering av hvordan registeret/-tjenesten skal forholde seg til reglene om retting og sletting all den tid gjeldsregisteret/-tjenesten ikke har forutsetninger for å verifisere eller korrigere tallene som rapporteres/hentes fra det enkelte finansforetak. Vi ber videre om at det foretas en vurdering av hvordan et gjeldsregister/-tjeneste «passer» inn i reglene i personvernforordningen bl.a. hva gjelder behandlingsgrunnlag, rett til å bli glemt osv.

6. Merknader til høringsnotatets pkt. 6.2 Betydningen av gjeldsopplysninger i kredittvurdering

Organisasjonene finner grunn til å komme med noen korrigeringer hva gjelder omtalen i høringsnotatet pkt. 6.2 om betydningen av gjeldsopplysninger i kredittvurdering. I første avsnitt omtales hvordan registrering vil kunne få betydning for kredittvurderingen, og det skisseres to måter. Vi vil her presisere at ingen av disse løsningene er i samsvar med finansforetakenes praksis. I tillegg til å bruke en kredittscore som enten utarbeides selv eller hentes fra et kredittopplysningsbyrå, bruker finansforetakene automatiserte policyregler basert på kriterier som bl.a. alder, inntekt osv. Overordnede opplysninger fra et gjeldsregister/-tjeneste vil kunne tas inn i det enkelte finansforetaks policyregler. Dette vil være en langt mer effektiv løsning enn å ta inn nye variabler i en kredittscore, da det vanligvis vil ta minimum 18 måneder før disse variablene er statistisk signifikante til å bruke i en kredittscore.

For finansforetak som benytter internmodeller for sine kredittrisikovurderinger og kapitaldekningsberegninger vil dessuten slike endringer av kredittscoremodellene trolig innebære en plikt til å søke Finanstilsynet om godkjennelse av modellendringer. Det er en omfattende og tidkrevende prosess, som dessuten må dokumenteres med at modellendringene gir bedre prediksjonsevne. Da må det bygges opp en tilstrekkelig datahistorikk, noe som vil medføre at det vil ta lang tid før endringene kan implementeres.

I og med at finansforetakene utarbeider egne enkle og automatiserte policyregler til bruk i kredittvurderingene, vil finansforetakene forholdsvis enkelt kunne innarbeide informasjon fra gjeldsregister/-tjenesten i disse. Dette vil kunne gjøre kredittvurderingene bedre. Det som fremgår av fjerde avsnitt er følgelig ikke helt riktig.

*****

Vi stiller oss gjerne til disposisjon for departementet i det videre arbeid med gjeldsregister/-tjeneste.

Med vennlig hilsen

For Finans Norge

Idar Kreutzer
adm.dir.

For Finansieringsselskapenes Forening

Christina Åhlander
adm.dir.