

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Deres ref.
17/3091

Vår ref.
17/00249

Dato
23.02.2018

Høring om utkast til ny lov om behandling av opplysninger i kredittopplysningsvirksomhet

Ansvarlig myndighet: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Regelrådets vurdering: **Forslaget er tilstrekkelig utredet**

Regelrådet skal granske utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som påvirker næringslivet. Regelrådets rolle er å ta stilling til om konsekvensutredningene tilfredsstillende de kravene som utredningsinstruksen stiller, og om konsekvensene for næringslivet har blitt tilstrekkelig kartlagt. Regelrådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Regelrådets konklusjon om forslaget

Regelrådet finner at konsekvensene for næringslivet er tilstrekkelig utredet, jf. kravene i utredningsinstruksen punkt 2-1 og 2-2.

Regelrådet vil gi ros for en ryddig og forståelig fremstilling av forslaget. Fordeler og ulemper ved forslaget og alternative tiltak er beskrevet på en god måte. Regelrådet viser imidlertid til at enkelte av forslagene med fordel kunne vært forsøkt tallfestet. Regelrådet vil i den forbindelse særlig peke på at departementet burde utredet hvor mange virksomheter som vil omfattes av plikten til å etablere personvernrådgiver og kostnadene for næringslivet knyttet til dette. Videre burde departementet utredet kostnadene knyttet til tilrettelegging ved økt informasjonsplikt og behovet for forhåndsdrøfting med Datatilsynet.

Regelrådet er positive til at det ved utarbeidelsen av forslaget til lov er tatt pedagogiske hensyn med sikte på å foreslå et brukervennlig regelverk.

1. Beskrivelse av forslaget og dets formål

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har sendt på høring forslag til regler om behandling av opplysninger i kredittopplysningsvirksomhet.

Kredittopplysningsvirksomhet er i dag regulert i forskrift og konsesjoner i medhold av personopplysningsloven. Som følge av at EU i april 2016 vedtok ny forordning om behandling av personopplysninger sendte Justis- og beredskapsdepartementet på høring forslag til gjennomføring av forordningen i norsk rett. Justis- og beredskapsdepartementet har foreslått en ny personopplysningslov som gjennomfører forordningen. Dette innebærer at den någjeldende personopplysningsloven med forskrifter oppheves. Det vil si at også de gjeldende forskriftsbestemmelsene om behandling av personopplysninger i kredittopplysningsvirksomhet oppheves.

Denne høringen inneholder Kommunal- og moderniseringsdepartementets vurdering av *om* og *hvordan* behandling av person- og næringsopplysninger i kredittopplysningsvirksomhet kan reguleres når personvernforordningen gjennomføres i norsk rett.

Departementet foreslår i det vesentligste å videreføre det materielle innholdet i den gjeldende reguleringen av kredittopplysningsvirksomhet. Bestemmelsene i forslaget til lov om behandling av opplysninger i kredittopplysningsvirksomhet vil supplere de generelle reglene i den nye personopplysningsloven, herunder personvernforordningen, når disse vedtas. Dette betyr at personopplysningslovens regler om blant annet behandlingsgrunnlag, sikring av personopplysninger og administrative sanksjoner vil gjelde i tillegg til de særskilte reglene som foreslås i dette høringsnotatet. Det foreslås at regler om behandling av opplysninger i kredittopplysningsvirksomhet skal gjelde behandling av kredittopplysninger om både enkeltpersoner og om næringsdrivende.

2. Departementets vurdering av konsekvensene for næringslivet

Departementet vurderer at forslaget ikke innebærer vesentlige endringer i de materielle reglene om kredittopplysningsvirksomhet. Forutsatt at hovedelementene i gjeldende rett videreføres, legger departementet til grunn at forslaget ikke innebærer vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser for verken for de som benytter kredittopplysninger i sine beslutningsgrunnlag eller for kredittopplysningsbyråene.

Vedrørende de mer konkrete forslagene skriver departementet blant annet at konsesjonsplikten for å drive kredittopplysningsvirksomhet bortfaller og at dette vil medføre at kredittopplysningsbyråene spares for prosesskostnadene ved å søke om konsesjon. Når det gjelder informasjonsplikt vises det til at forslaget innebærer at kredittopplysningsbyråene i fremtiden vil måtte utlevere mer informasjon til de registrerte og at dette antas å medføre ekstrakostnader for virksomhetene. Kostnadene antas i det vesentligste å knytte seg til tilrettelegging av systemer.

Departementet mener videre at det ikke er helt usannsynlig at kredittopplysningsbyråenes virksomhet vil være omfattet av plikten til å etablere personvernrådsgiver. Departementet viser til at å etablere en personvernrådsgiverfunksjon vil ha en kostnad for virksomheten. Videre fremgår det at kredittopplysningsbyråer som etter en vurdering mener at en behandling av personvernopplysninger vil medføre høy risiko, skal gjennomføre forhåndsdrøftinger med Datatilsynet før behandlingen av personopplysninger igangsettes. Departementet skriver at gjennomføring av slike forhåndsdrøftinger kan medføre økt arbeidsbyrde og en kostnad for Datatilsynet. Departementet skriver ingenting om kostnader for næringslivet knyttet til dette.

3. Hvorfor Regelrådet prioriterer å uttale seg i denne høringen

Etter Regelrådets vurdering har forslaget virkninger for kredittopplysningsbyråene og kredittopplysningsbyråenes kunder. Videre har forslaget virkninger for alle næringsdrivende som søker om lån eller kreditt og som dermed blir kredittvurdert av en kredittopplysningsvirksomhet.

Regelrådet er opptatt av at konsekvensene for næringslivet er tilstrekkelig utredet og beskrevet slik at det kan vurderes om byrdene er nødvendige, og om det i så fall er aktuelt å iverksette avbøtende tiltak.

4. Regelrådets vurdering av om utredningen oppfyller kravene i utredningsinstruksen

4.1 Er minimumskravene til innhold i beslutningsgrunnlag oppfylt, jf. utredningsinstruksen 2-1?

Utredningsinstruksens punkt 2-1 angir hvilke minimumskrav som skal stilles til utredningen. Disse seks spørsmålene skal alltid besvares i enhver utredning.

4.1.1 Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?

Gjeldende regulering av kredittopplysningsvirksomhet oppheves som følge av personvernforordningen og forslaget til ny personopplysningslov. Høringsnotatet inneholder departementets vurdering av om og hvordan behandling av person- og næringsopplysninger i kredittopplysningsvirksomhet kan reguleres når personvernforordningen gjennomføres i norsk rett.

Etter Regelrådets vurdering er problemstillingen og formålet med utredningen tilstrekkelig beskrevet.

4.1.2 Hvilke tiltak er relevante?

Etter Regelrådets vurdering gir høringsnotatet god oversikt over nasjonalt handlingsrom i personvernforordningen. Dette bidrar til å tydeliggjøre på hvilke områder departementet kan utrede alternativer. Regelrådet registrerer at departementet også har gjort rede for de tilfeller der Justis- og beredskapsdepartementet i forbindelse med ny personopplysningslov har gjort vurderinger og foreslått regler som får betydning for hvordan kredittopplysningsvirksomhet kan reguleres.

Det fremgår av høringsnotatet at de overordnede reguleringsalternativene for behandling av opplysninger i kredittopplysningsvirksomhet enten er regulering i lov eller bransjenormer. Sett hen til Justis- og beredskapsdepartementets forslag til gjennomføring av personvernforordningen i norsk rett, synes disse reguleringsalternativene å være de mest relevante på overordnet nå.

Når det gjelder de konkrete forslagene til innholdsmessige regler mener Regelrådet at departementet med fordel kunne ha utredet flere alternativer. Departementet uttrykker i høringsnotatet at departementet har inntrykk av at de gjeldende reglene fungerer godt. Etter Regelrådets vurdering ser dette ut til å ha begrenset departementet noe med hensyn til å utrede alternativer.

Det fremgår av høringsnotatet at departementet har vurdert om behandling av opplysninger om næringsdrivende i det hele tatt bør reguleres, og at det foreslås ulike regler for innsyn og informasjon til de registrerte avhengig av om den registrerte er privatperson eller næringsdrivende. Etter Regelrådets vurdering viser dette at departementet har hatt et bevisst forhold til at det er ulike aktører som blir berørt av forslaget og dermed foreslått forskjellige regler der det er vurdert hensiktsmessig.

På denne bakgrunn mener Regelrådet at relevante tiltak er tilstrekkelig utredet.

4.1.3 Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?

Forutsatt at hovedelementene i gjeldende rett videreføres gjennom regulering i lov og/eller forskrift legger departementet til grunn at forslaget ikke vil ha negativ betydning for personvernet. Tvert imot vurderer departementet det slik at særregulering av behandling av personopplysninger i kredittopplysningsvirksomhet bidrar til at de registrertes personvern fortsatt ivaretas på en god måte. Dersom det besluttes at deler av kredittopplysningsvirksomheten skal inntas i bransjenormer fremfor regulering i lov og/eller forskrift, vil det kunne medføre konsekvenser for personvernet.

Regelrådet mener på denne bakgrunn at prinsipielle spørsmål er tilstrekkelig utredet.

4.1.4 Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de og hvem blir berørt?

Departementet skriver at forslaget ikke innebærer vesentlige endringer i de materielle reglene om kredittopplysningsvirksomhet.

Regelrådet viser til at departementet har beskrevet de positive og negative virkningene av både regulering av kredittopplysningsvirksomhet gjennom lov og gjennom bransjenormer kvalitativt. Regelrådet registrerer at departementet også når det gjelder flere av forslagene til materielle regler har beskrevet de positive og negative virkningene kvalitativt. Regelrådet kan imidlertid ikke se at noen av nytte- og/eller kostnadsvirkningene er forsøkt tallfestet. Eksempelvis kunne reduserte kostnader for kredittopplysningsbyråene som følge av bortfall av konsesjonsplikt med fordel vært tallfestet. Dette for å kunne vurdere de reduserte kostnadene opp mot forslagene til regler som gir økte kostnader, eksempelvis tilretteleggingskostnader ved økt informasjonsplikt og kostnader for kredittopplysningsbyråene ved behov for forhåndsdrøfting med Datatilsynet.

Videre fremgår det at det ikke er helt usannsynlig at kredittopplysningsbyråenes virksomhet vil være omfattet av plikten til å etablere personvernrådsgiver. Etter Regelrådets vurdering er dette en kostnad som burde vært utredet nærmere og forsøkt tallfestet. Departementet burde utredet hvor mange kredittopplysningsvirksomheter som vil være omfattet av plikten til å etablere personvernrådsgiver, og hva kostnadene for disse vil være. Etter Regelrådets vurdering burde en slik kostnadsberegning være mulig å gjennomføre med utgangspunkt i anslag lønnskostnader, stillingsandel og informasjon om hvorvidt virksomhetene helt eller delvis allerede har en slik funksjon. Regelrådet mener at dersom departementet hadde tallfestet noen av virkningene kunne departementet bedre underbygget påstanden om at forslagene totalt sett ikke innebærer vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser for næringslivet.

Etter Regelrådets vurdering er det uklart om det å gå fra forskrifter og standardkonsesjoner til regulering av kredittopplysningsvirksomheten i lov eventuelt gjennom bransjenormer (uten konsesjon) får konsekvenser for konkurransen i kredittopplysningsmarkedet. Denne problemstillingen kunne med fordel vært belyst i høringsnotatet. Slik Regelrådet forstår det medfører bortfall av konsesjon at det er fritt frem å drive kredittopplysningsvirksomhet forutsatt at lovens krav følges. I den grad det i dag er begrensninger i hvem og hvor mange som kan få konsesjon til å drive kredittopplysningsvirksomhet burde dette særlig vært belyst i høringsnotatet.

På denne bakgrunn mener Regelrådet at positive og negative virkninger for næringslivet er tilfredsstillende utredet. Utredningen er imidlertid noe mangelfull særlig når det gjelder kravet til personvernrådsgiver, tilrettelegging ved økt informasjonsplikt og behovet for forhåndsdrøfting med Datatilsynet.

4.1.5 Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?

Når det gjelder reguleringsalternativene lov eller bransjenormer, uttaler departementet at det etter deres vurdering vil være mest hensiktsmessig å regulere behandling av opplysninger i kredittopplysningsvirksomhet i lov. Regelrådet registrerer at departementet ber om høringsinstansenes syn på om det likevel bør tas sikte på å at nærmere regler om kredittopplysningsvirksomhet fastsettes i bransjenormer.

Regelrådet viser til at departementet på flere områder ber om høringsinstansenes syn. Regelrådet finner det positivt at departementet så tydelig ønsker høringsinstansenes synspunkter. På den annen side kan overdreven bruk av slike formuleringer bidra til så tvil om departementets beslutningsgrunnlag og anbefaling, særlig på de områder hvor departementet ikke gir en anbefaling. Etter Regelrådets vurdering balanserer departementet imidlertid på riktig side i denne saken, da departementet i de fleste tilfeller anbefaler et tiltak, selv om det også bes om høringsinstansenes syn.

Regelrådet viser til at uansett om det velges regulering i lov eller bransjenormer, vil kredittopplysningsbyråene måtte forholde seg til flere rettskilder i sin virksomhet. I tillegg til lov eller bransjenormer vil personvernforordningen og den nye personopplysningsloven regulere virksomheten. Regelrådet finner det positivt at departementet har et bevisst forhold til dette og at departementet derfor av pedagogiske hensyn har valgt å ta inn eller henvise til personvernforordningen, den nye personopplysningsloven og andre aktuelle lover i utkastet til ny lov om behandling av opplysninger i kredittopplysningsvirksomhet.

Etter Regelrådets vurdering er hvilket tiltak som anbefales og hvorfor tilfredsstillende utredet.

4.1.6 Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Regelrådet viser til at departementet har beskrevet forutsetninger for en vellykket gjennomføring både når det gjelder regulering av kredittopplysningsvirksomhet i lov og gjennom bransjenormer. Regelrådet registrerer at det er størst usikkerhet knyttet til en eventuell gjennomføring ved bransjenormer. Det vises blant annet til at en vellykket gjennomføring vil avhenge av det gode samarbeidet mellom Datatilsynet og bransjen opprettholdes og videreføres. Videre vil man være avhengig av at hovedtyngden av de eksisterende kredittopplysningsforetakene i det norske markedet, samt eventuelle nykommere ser seg tjent med å slutte seg til bransjenormen. Det må også påregnes et visst behov for informasjonstiltak for at dette skal lykkes.

På denne bakgrunn mener Regelrådet at forutsetninger for en vellykket gjennomføring er tilstrekkelig vurdert.

4.2 Er utredningens omfang og grundighet tilpasset tiltakets virkninger jf. utredningsinstruksen 2-2?

Utredningsinstruksens punkt 2-2 sier at: «Utredningen skal være så omfattende og grundig som nødvendig. Denne vurderingen baseres på om tiltaket reiser viktige prinsipielle spørsmål, hvor vesentlige tiltakets virkninger forventes å bli og den tiden som står til rådighet.»

Aktuelle analysenivåer er minimumskravene (seks spørsmål), forenklet analyse og full samfunnsøkonomisk analyse. Dersom tiltaket enten har mange berørte som påvirkes i liten grad eller få berørte som påvirkes i stor grad kan en forenklet analyse i samsvar med DFØs veileder for samfunnsøkonomisk analyse vurderes som et alternativ.

Regelrådet finner at minimumsspørsmålene er tilstrekkelig besvart i denne saken. Etter Regelrådets vurdering er også utredningenes omfang og grundighet tilpasset tiltakets virkninger i denne saken. Utredningsnivået må på denne bakgrunn anses rimelig, selv om noen av virkningene med fordel kunne vært tallfestet.

5. Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

Etter Regelrådets vurdering er hensynet til små virksomheter i liten utstrekning vurdert i høringsnotatet. Det er imidlertid etter Regelrådets vurdering usikkert om det finnes kredittopplysningsbyråer med konsesjon til å drive kredittopplysningsvirksomhet som kan karakteriseres som små virksomheter. Når det gjelder næringsdrivende som blir underlagt kredittvurdering registrerer Regelrådet at det flere steder i høringsnotatet er vurdert at enkeltpersonforetak i mange sammenhenger best behandles som enkeltpersoner i kredittopplysningsssammenheng, og får dermed tilsvarende rettigheter som enkeltpersoner. I så måte er det delvis tatt hensyn til små virksomheters rettigheter i forbindelse med kredittvurdering.

6. Er det nye eller endrede regelverket utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Forslaget til ny lov om behandling av opplysninger i kredittopplysningsvirksomhet er i stor grad en videreføring av gjeldende rett. Med henvisning til utredningen av konsekvenser for næringslivet og forutsetningene for en vellykket gjennomføring, er det Regelrådets vurdering mulig at målene kan oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet. Dette forutsatt at lovregulering velges. Dersom regulering i bransjenormer velges vil dette kreve vesentlig mer av kredittopplysningsbyråene og deres bransjeorganisasjon(er). Hvorvidt målet kan oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet ved dette alternativet er mer tvilsomt. Dette alternativet krever videre at omtalte avbøtende tiltak og informasjonstiltak iverksettes.

7. Samlet vurdering

Regelrådet finner at konsekvensene for næringslivet er tilstrekkelig utredet, jf. kravene i utredningsinstruksen punkt 2-1 og 2-2.

Regelrådet vil gi ros for en ryddig og forståelig fremstilling av forslaget. Fordeler og ulemper ved forslaget og alternative tiltak beskrevet på en god måte. Regelrådet viser imidlertid til at enkelte av forslagene med fordel kunne vært forsøkt tallfestet. Regelrådet vil i den forbindelse særlig peke på at departementet burde utredet hvor mange virksomheter som vil omfattes av plikten til å etablere personvernrådsgiver og kostnadene for næringslivet knyttet til dette. Videre burde departementet utredet kostnadene knyttet til tilrettelegging ved økt informasjonsplikt og behovet for forhåndsdrøfting med Datatilsynet.

Regelrådet er positive til at det ved utarbeidelsen av forslaget til lov er tatt pedagogiske hensyn med sikte på å foreslå et brukervennlig regelverk.

Med hilsen

Sandra Riise
Leder
Regelrådet

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer