



Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

VÅR REFERANSE
14/3193

DERES REFERANSE

DATO
08.04.2014

Behov for utredning av oppgjørsordningen på eiendomsmeglingsområdet

1. Innledning

Finanstilsynet viser til brev til Finansdepartementet av 3. april 2013 med høringsforslag om en *generell økning* av sikkerhetsstillelsen for eiendomsmeglere (meglergarantien), fra dagens minstekrav på 30 millioner til 50 millioner kroner, samt økning av minstebeløpet per formidling per skadelidt fra 10 millioner til 20 millioner kroner. Høringen ble avsluttet 6. august 2013. Saken er til behandling i departementet.

I det samme brevet ga Finanstilsynet uttrykk for bekymring for det stadig økende misforholdet mellom garantidekningen og beholdningen av klientmidler i eiendomsmeglingsforetakene. Måten boligoppgjørene gjennomføres på er antagelig unik for Norge, og ordningen som sådan har en iboende risiko for ekstraordinært stort tap av klientmidler. På denne bakgrunn foreslo Finanstilsynet at: "*Finansdepartementet iverksetter en utredning av dagens oppgjørsordning og konsesjonskrav for boligoppgjørstjenester, med vurdering av tiltak for å forebygge større tap av boligkundernes midler.*"

Risikoen som ligger i dagens system, ved at tap av klientmidler utover meglergarantien må bæres av boligkundene, er som nevnt bekymringsfull. Sannsynligheten for at slike tap skal oppstå er antagelig lav, men konsekvensen for den enkelte ved slikt tap er svært alvorlig. Tap utover meglergarantien vil også kunne svekke tilliten til eiendomsmeglingsordningen.

2. Gjeldende ordning for boligoppgjør gjennom eiendomsmegler

Etter eiendomsmeglingsloven § 6-9 har megler en plikt til å *"sørge for utferdigelse og tinglysing av skjøte og andre dokumenter som har sammenheng med handelen[...] og gjennomføringen av det økonomiske oppgjøret"*.

I følge forarbeidene til eiendomsmeglingsloven innebærer et oppgjørsoppdrag normalt:

"mottagelse av kjøpesum fra en kjøper eller kjøpers långivere, sletting av gamle heftelser og tinglysing av nye, tinglysing av skjøte og utbetaling til selger eller selgers långivere."

Dagens praksis innebærer at megler påtar seg ansvaret for å oppfylle partenes og deres långiveres oppgjørsforutsetninger i følgende relasjoner:

- overfor *kjøper*, ved at megler mottar kjøpesum under forutsetning av at kjøper får hjemmel til eiendommen fri for selgers heftelser
- overfor *kjøpers långiver*, ved at megler mottar lånebeløp under forutsetning av at långiver får rettsvern for sitt pant på forutsatt prioritet
- overfor *selgers panthavere* ved å motta pantedokument signert til sletting under forutsetning av at långiver mottar pantekravet. (Dette gjelder bare private panthavere og ikke der panthaver er finansinstitusjon, hvor innfrielse skjer ved utbetaling av innfriessum mot at långiver inntår for sletting av pant)
- overfor *selger* ved mottak av signert skjøte under forutsetning av at selger mottar (sin andel av) kontraktssummen

Omfanget av midler som går via eiendomsmegleres og advokaters klientkonti i forbindelse med boligoppgjør utgjør nå nær 400 milliarder kroner per år. Den normale perioden den enkelte kjøpesum står på klientkontoen, som bl.a. er avhengig av tinglysingstiden, er fra 1 til 2 uker.

Etter det Finanstilsynet kjenner til har ingen andre land en tilsvarende ordning der den som formidler eiendommen mottar kjøpesummen til oppgjør. Denne praksisen bygger imidlertid på langvarig tradisjon i Norge. Den går antagelig helt tilbake til da eiendomsmeglingen ble lovregulert fra 1931. Siden den gang har eiendomsmarkedet, og boligomsetningen især, gjennomgått betydelige endringer som har bidratt til at det kan stilles spørsmål ved om oppgjørsordningen i Norge er dimensjonert til dagens situasjon. Særlig etter at bolig- og kredittmarkedet ble deregulert på 1980-tallet, har veksten i antall omsetninger vært svært stor: For årene 1965 og 1975 ble det registrert henholdsvis 3000 og 4000 omsetninger, til samlet omsatt verdi på henholdsvis 202 millioner og 900 millioner kroner. I 1988 var antall omsetninger 38 000, og det ble omsatt for 34 milliarder kroner. I

2013 er antall omsetninger nær firedoblet med 150 000 omsetninger. Omsatt verdi i 2013 var på 393 milliarder kroner, som er ti ganger mer enn i 1988.

Utviklingen av færre, men større, eiendomsmeglingsforetak og en stadig økende sentralisering av oppgjørsfunksjonen, har også bidratt til ekstraordinært store klientmiddelbeholdninger i et stort antall foretak.

Finanstilsynet er ikke kjent med det historiske omfanget av megleransvar knyttet til transaksjonsfeil i forbindelse med oppgjørgjennomføringen. Inntrykket er at risikostyringen og internkontrollen i foretakene jevnt over er tilfredsstillende på dette området. Det har de siste 25 år anslagsvis vært 50-60 kjente tilfeller av klientmiddelunderslag med variable beløpsstørrelser, opp til ca. 7 millioner kroner. Hittil har det imidlertid ikke forekommet ansvarssaker som ikke har vært dekket av den generelle meglergarantien.

Risiko ved ordningen som sådan knytter seg i første rekke til tyveri av midlene i det aktuelle foretaket, som i størrelse overstiger den generelle garantien som i dag er på 30 millioner kroner per foretak. Ved rapporteringen for 2. halvår 2013 hadde 118 foretak klientmiddelbeholdning over dette nivået. Av disse hadde 95 foretak inntil mellom 30 og 100 millioner kroner, 18 foretak hadde mellom 100 og 500 millioner kroner og seks foretak hadde over 500 millioner kroner. Disse seks er alle bankeide foretak.

Finanstilsynet har ikke oversikt over omfanget av klientmidler knyttet til eiendomsmeglingsvirksomhet hos advokater, da dette ikke rapporteres til Finanstilsynet.

3. Finanstilsynets vurdering

3.1 Behovet for en utredning

Som nevnt innledningsvis er det Finanstilsynets vurdering at det har en svært alvorlig konsekvens dersom boligkunder skulle lide økonomisk tap som følge av mangler ved oppgjørsordningen. Det er vanskelig å kvantifisere sannsynligheten for et ekstraordinært underslag eller tyveri av klientmidlene.

Risikoen reduseres ved hensiktsmessige rutiner for behandling av klientmidler. Det er blant annet strenge krav til løpende avstemming og kontroll for å avdekke underdekning. Mange foretak har også etablert retningslinjer for disponering av klientkonti, for eksempel krav om dobbelsignatur på uttak. Slike rutiner vil bidra til å redusere den ordinære operasjonelle risikoen, men er ikke tilstrekkelig til å fjerne den ekstraordinære risikoen som her vurderes, hvor tapshendelser nettopp kan skyldes brudd på interne retningslinjer eller for eksempel nettangrep utenfra.

Trusselbildet når det gjelder denne type kriminalitet er i endring. Det vises til at store pengebeløp trekker til seg organiserte kriminelle, som bl.a. opererer med infiltrasjon og IKT-angrep. Det kan ikke utelukkes at eiendomsmeglingsforetak kan bli utsatt for dette.

Et krav om at aktuelle foretak stiller tilleggsgaranti som dekker den enkeltes klientmiddelbeholdning fullt ut, vil på kort sikt løse problemet. Det kan likevel reises spørsmål ved om denne løsningen er hensiktsmessig på lengere sikt. Det må antas at ved første alvorlige hendelse som utløser en slik tilleggsgaranti, vil den trekkes tilbake fra markedet, og da vil omfattende tiltak uansett måtte iverksettes.

Dertil kommer at det hittil ikke har blitt fremlagt muligheter for garantiløsninger som er høye nok til å sikre klientmiddelbeholdningene i de aller største selskapene fullt ut. Situasjonen i forsikringsmarkedet kan endre seg brått. Garantier av den størrelse som kreves for fullstendig sikring av klientmidlene forutsetter reassuranse i det utenlandske markedet. Dette kan være krevende fordi den særnorske oppgjørsordningen er ukjent for utenlandske aktører.

Klientmidler i eiendomsmeglingsforetak står i en særstilling. I motsetning til andre typer verdier som tjenesteytere forvalter for andre, er enkeltpersoners boligformue ofte en stor del av privatøkonomien. Et større underslag eller tyveri av disse midlene i bare ett meglingsforetak kan være svært alvorlig for enkeltpersoner og familier som rammes. Det er i denne sammenheng et tankekors at mange profesjonelle eiendomsaktører velger bort denne risikoen når næringseiendommer skal gjøres opp.

Bankenes innskuddsgaranti er heller ikke tilpasset den norske boligoppgjørsordningen. Den enkelte boligkundes midler på klientkonto er i praksis ikke sikret ettersom tomillionersgrensen gjelder eiendomsmeglingsforetaket (advokatens) samlede innskudd i den enkelte bank.

3.2 Mulige endringer

Teknisk lar det seg gjøre å gjennomføre et trygt oppgjør mellom kjøper og selger uten at kjøpesummen deponeres på en mellomliggende klientkonto, ved at pengene overføres direkte mellom kjøper og selger (*direkteoppgjør*). Dette skjer normalt ved omsetning av større næringseiendommer i Norge, fordi transaksjonsbeløpet da er for høyt i forhold til meglerforetakets sikkerhetsstillelse.¹ I bl.a. Sverige og Danmark er direkteoppgjør mellom partenes bankforbindelser den dominerende ordningen.

Direkteoppgjør kan foretas ved at kjøpers bankforbindelse i forkant av overtagelsen betaler kjøpesummen (som enten er kjøpers egenkapital og/eller boliglån) til en særskilt opprettet

¹ Ved formidling av boligeiendom der kjøpesummen overstiger meglergarantien på 10 millioner (per formidling), synes det å være en praksis i noen tilfeller å stilles tilleggsgaranti.

oppgjørskonto i selgers bank. Oppgjørskontoen sperres i påvente av at rettsvern for kjøpet samt pant for nye lån er etablert. Kjøpesummen gjøres deretter opp av selgers bank ved overførsel til henholdsvis panthavere og selger.

Megler bør i kraft av sin fagkompetanse fortsatt ha en sentral rolle i den praktiske oppgjørsgjennomføringen. I tillegg til oppgaver knyttet til tinglysning og avregning, er det etter Finanstilsynets oppfatning viktig at de mekanismer som er etablert for å ivareta både kjøpers og selgers interesser i oppgjørstfasen, opprettholdes. For eksempel at kjøper kan holde tilbake deler av kjøpesummen på grunn av mangler ved eiendommen, uten at dette hindrer overtagelse, fordi selger samtidig – ved at kjøpesummen er deponert – sikres mot kjøpers betalingsmislighold. Denne mellommannsfunksjonen kan bl.a. ivaretas ved at megler involveres når oppgjørsbanken skal disponere kjøpesummen.

Med direkteoppgjør vil ikke eiendomsmeglingsforetakene og advokatene ha klientmiddelbeholdning. Det vil da kunne vurderes å redusere kravene til sikkerhetsstillelse.

Et alternativ kan være å beholde dagens ordning med oppgjør *gjennom* meglerforetaket, men da stille egne konsesjonskrav til foretak som skal forestå eiendomsoppgjør, for eksempel ved å etablere egne oppgjørskonsesjoner. Konsesjonskravene kan være kapital og/eller krav om eksterne garantier fra morselskap o.a., som i størrelse er adekvat i forhold til virksomhetens omfang og risiko.

En tredje mulighet er å åpne for en kombinasjon av begge de ovennevnte løsninger, ved å la det enkelte eiendomsmeglingsforetak velge direkteoppgjør eller overlate oppjøret til et foretak med oppgjørskonsesjon.

3.3 Finanstilsynets forslag

Dagens oppgjørssystem gjennom eiendomsmegler bygger på faglig spesialisering og detaljerte rutiner og standardiserte formularer, som er utviklet over svært lang tid. Videre har eiendomsmeglingsbransjen gjennom lang tid investert betydelig i IT-løsninger, som er spesielt utviklet for oppgjørsgjennomføringen. Alle konsekvenser av å endre en så grundig etablert ordning bør utredes, tatt i betraktning at det gjennomføres gjennomsnittlig nesten 600 eiendomsoppgjør hver arbeidsdag. Dersom bankene skal involveres i oppgjørsgjennomføringen, må det antas at det vil være behov for til dels omfattende organisatoriske og personalmessige endringer både i eiendomsmeglingsbransjen og i bankene.

Endringer av oppgjørssystemet reiser også flere regulatoriske problemstillinger. Eventuelle nye konsesjonskrav og/eller kapitalkrav krever lovendring. Det er uklart om det i gjeldende regelverk er grunnlag for å pålegge banker og eiendomsmeglere en annen og konkret oppgjørsgjennomføring og et annet ansvarsforhold enn den som har utviklet seg i praksis. Mye taler for at også dette krever

endring av eiendomsmeglingsloven, og mulig også i finansieringsvirksomhetsloven og/eller finansavtaleloven.

I tillegg er eiendomsmegling omfattet av EØS-reglene om etablering av tjenestevirksomhet og grenseoverskridende tjenesteytelse (tjenesteloven) samt direktiv om gjensidig godkjenning av yrkeskvalifikasjoner. Eventuelle endringer i eiendomsmeglingsreguleringen må også vurderes i relasjon til dette regelverket.

Videre skal det nevnes at et *effektivt* direkteoppgjør vil kunne forutsette enkelte endringer i tinglysingsregelverket. En mer helhetlig regulering av eiendomsoppgjøret bør også vurderes opp mot reguleringen i kontraktlovgivningen for boligomsetningen (avhendingsloven og bustadoppføringsloven). Disse lovene ligger under Justis- og beredskapsdepartementet.

På bakgrunn av ovennevnte anmoder Finanstilsynet om at Finansdepartementet tar initiativet til å nedsette en arbeidsgruppe eller et utvalg som kan vurdere behovet for å endre dagens oppgjørsordning og eventuelle alternativer som kan redusere eller eliminere risikoen for at boligkunder påføres økonomisk tap som følge av ordningen som sådan.

Finanstilsynet vil for ordens skyld understreke at forslaget om å øke sikkerhetsstillelsen opprettholdes i påvente av at oppgjørsordningen utredes.

Med hilsen Finanstilsynet

Morten Baltzersen
finansstilsynsdirektør

Anne Merethe Bellamy
direktør