



Beslut vid regeringssammanträde den 24 maj 2017

Sammanfattning

I syfte att förbättra förutsättningarna för en sund och väl fungerande fastighetsmäklarbransch ska en särskild utredare lämna förslag som innebär att även fastighetsmäklarföretagen ska omfattas av reglerna i fastighetsmäklarlagen och penningtvättslagen och stå under tillsyn. I uppdraget ingår att

- lämna förslag på ett ändamålsenligt system med registreringsplikt för fastighetsmäklarföretagen,
- ta ställning till vilka krav som ska ställas på företagen när de bedriver verksamhet (god fastighetsmäklarsed),
- lämna förslag på regler om tillsyn och ingripanden, och
- analysera och ta ställning till samspelet mellan reglerna för företagen och fastighetsmäklarna.

I uppdraget ingår även att se över fastighetsmäklarlagen i syfte att förbättra möjligheterna till elektronisk kommunikation.

Uppdraget ska redovisas senast den 26 juli 2018.

Förutsättningarna för fastighetsmäklarbranschen

Nu gällande fastighetsmäklarlag (2011:666) trädde i kraft den 1 juli 2011. Lagen kompletteras av fastighetsmäklarförordningen (2011:668) och Fastighetsmäklarinspektionens föreskrifter.

Lagen gäller fysiska personers yrkesmässiga förmedling av fastigheter (inklusive bostadsrätter och hyresrätter). Den som bedriver sådan verksamhet kallas fastighetsmäklare. Lagen är huvudsakligen tvingande till förmån för den som är konsument.

Endast den som är registrerad får bedriva yrkesmässig verksamhet med förmedling av fastigheter (undantag gäller bl.a. för advokater). Registrering förutsätter att fastighetsmäklaren har en ansvarsförsäkring, har en tillfredsställande utbildning och är lämplig. Det är straffbart att yrkesmässigt förmedla fastigheter utan att vara registrerad.

En fastighetsmäklare ska i allt iakttä god fastighetsmäklarsed. Bland annat ska fastighetsmäklaren vid utförandet av uppdraget ta till vara både säljarens och köparens intressen. God fastighetsmäklarsed innebär också att en fastighetsmäklare inte får ägna sig åt verksamhet som kan rubba förtroendet för honom eller henne.

Fastighetsmäklare omfattas av lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättslagen). Den lagen innehåller bl.a. bestämmelser med krav på riskbedömningar, upprättande av riskbaserade rutiner och kundkontroller för att förhindra att verksamheten utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism.

Fastighetsmäklarinspektionen utövar tillsyn över fastighetsmäklarna. Dessa är skyldiga att låta myndigheten granska bokföring och handlingar som hör till verksamheten. En mäklare som åsidosätter sina skyldigheter enligt fastighetsmäklarlagen eller penningtvättslagen kan få en erinran eller varning. Fastighetsmäklarinspektionen kan också återkalla registreringen, vilket i praktiken innebär att fastighetsmäklaren inte längre får bedriva verksamhet. En fastighetsmäklare som åsidosätter sina skyldigheter kan bli skadeståndsskyldig.

Behovet av en utredning

Sedan 1990-talet har bostadspriserna stigit kraftigt och hushållens belåningsgrad har ökat markant. För den enskilda säljaren eller köparen har betydelsen av en bostadsaffär eller annan fastighetsaffär blivit allt större. Bostadsköpet är för många den ekonomiskt mest betydande transaktionen i livet.

Mot denna bakgrund är det viktigt att överlåtelser av villor och bostadsrätter går rätt till, med välinformerade säljare och köpare som fattar rationella beslut. Fastighetsmäklarna och

Fastighetsmäklarinspektionen har viktiga roller att fylla i detta sammanhang. Fastighetsmäklarna ska bl.a. se till att både säljare och tilltänkta köpare får råd och information. Fastighetsmäklarinspektionen ska bidra till att ge reglerna i fastighetsmäklarlagen genomslag och upprätthålla en sund fastighetsmäklarbransch.

Den nuvarande fastighetsmäklarlagen har endast varit i kraft i drygt fem år. Som konstateras i den utvärdering som riksdagens civilutskott nyligen låtit göra av lagen fungerar den i huvudsak väl (se rapport 2016/17:RFR2).

Samtidigt ökar antalet överlåtelser där fastighetsmäklare anlitas och antalet registrerade fastighetsmäklare är det högsta någonsin. Marknaden för mäklartjänster är vidare en av de marknader som konsumenter upplever som mest problematiska. Antalet anmälningar som ledde till tillsynsärenden var 2015 det högsta på 15 år. Regeringen har därför på senare tid sett behov av att vidta åtgärder för att trygga en effektiv tillsyn över fastighetsmäklarbranschen. En satsning görs från och med 2017 för att Fastighetsmäklarinspektionen ska kunna bygga upp ett väl fungerande system för sin tillsynsverksamhet och utifrån detta bedriva en mer aktiv, omfattande och underbyggd tillsyn. Fastighetsmäklarinspektionens årliga anslag ökas. Under våren 2017 har regeringen föreslagit att Fastighetsmäklarinspektionen vid tillsyn enligt penningtvättslagen ska ges rätt att genomföra platsundersökningar hos fastighetsmäklare, utfärda förelägganden om rättelse och besluta om sanktionsavgifter (prop. 2016/17:173) och i lagrådsremissen Påminnelse vid utebliven betalning av årlig avgift enligt fastighetsmäklarlagen lämnat förslag som syftar till att effektivisera tillsynen och förbättra disciplinen bland mäklarna. Vidare har Konsumentverket på uppdrag av regeringen nyligen presenterat en rapport om konsumentens förutsättningar och problem på bl.a. fastighetsmäklarområdet.

Regeringens arbete har hittills i huvudsak inriktats på de enskilda fastighetsmäklarna. Fastighetsmäklarverksamhet bedrivs emellertid normalt i företag och fastighetsmäklarna är då som regel verksamma som anställda. Fastighetsmäklarlagen omfattar dock inte fastighetsmäklarföretagen, och Fastighets-

mäklarinspektionen har inte tillsyn över dem. Visserligen har det inte framkommit några direkta problem på fastighetsmäklarområdet som kan förknippas med fastighetsmäklarföretagen. Att låta även företagen omfattas av fastighetsmäklarlagen bedöms dock kunna bidra till en sund och väl fungerande fastighetsmäklarbransch. Det skulle bl.a. skapa förutsättningar för en bättre helhetssyn i tillsynsverksamheten och kunna bidra till att upprätthålla ett högt konsumentskydd på bostadsmarknaden. 2015 års penningtvättsutredning har ansett att det vore ändamålsenligt om fastighetsmäklarföretagen omfattades av penningtvättslagen och stod under tillsyn (SOU 2016:8).

Det finns mot denna bakgrund skäl att ge en särskild utredare i uppdrag att närmare utreda frågan om företagens ställning och ansvar på fastighetsmäklarområdet.

Uppdraget

Utgångspunkter för uppdraget

Det övergripande uppdraget är att föreslå de åtgärder som är nödvändiga för att fastighetsmäklarföretagen ska bli en integrerad del av det fastighetsmäklarrättsliga systemet.

Uppdraget omfattar en mängd delfrågor som redovisas i det följande, bl.a. om registrering, tillsyn och ingripanden. Vidare ingår det i uppdraget att ta ställning till vilka krav som bör ställas på de företag som bedriver fastighetsmäklarverksamhet. Utredaren kommer också att ha anledning att analysera och ta ställning till samspelet mellan reglerna för företagen och för fastighetsmäklarna. Utredaren är oförhindrad att överväga även andra närliggande frågor.

En utgångspunkt för uppdraget är att tillsynen över fastighetsmäklarföretagen måste vara effektiv och bidra till att ändamålen med lagstiftningen uppnås. Samtidigt måste grundläggande krav på rättssäkerhet upprätthållas. Ett system för registrering och tillsyn ska innehålla tydliga och enkla regler och ett förfarande som är förutsebart för verksamhetsutövarna.

Utredaren ska lämna de författningsförslag som behövs. Förslagen ska så långt som möjligt ansluta till fastighetsmäklar-

lagens och fastighetsmäklarförordningens nuvarande systematik och terminologi.

Fastighetsmäklarföretagen ska omfattas av registreringsplikt

I fastighetsmäklarlagen uppställs krav på registrering för fastighetsmäklare som förutsättning för att få bedriva verksamhet. Genom kravet på registrering får Fastighetsmäklarinspektionen kännedom om vilka som bedriver verksamhet. Mot bakgrund av att utredaren har i uppdrag att överväga åtgärder för att ställa fastighetsmäklarföretagen under tillsyn framstår det som naturligt att företagen också omfattas av en skyldighet att registrera sig.

Enligt fastighetsmäklarlagen behöver vissa verksamhetsutövare inte registreras för att bedriva yrkesmässig förmedling av fastigheter. Det gäller advokater som står under andra tillsynsregler och vissa verksamhetsutövare som bedriver fastighetsförmedling av mer ideell natur. Det kan finnas skäl att på motsvarande sätt undanta vissa företag från krav på registrering för att bedriva fastighetsförmedling. Det skulle i så fall rimligen vara fråga om företag på vilka det redan ställs tillstånds- och tillsynskrav.

En annan fråga att ta ställning till är om det, förutom registrering, bör gälla några särskilda förutsättningar för att ett företag ska ha rätt att bedriva verksamhet. Om det vid registreringen ska uppställas några sådana krav, och i sådant fall vilka krav, beror bl.a. på verksamhetens art och omfattning. På vissa områden finns det endast en anmälningsplikt medan det på andra håll är fråga om väsentligt mer ingående krav (jfr t.ex. krav som uppställs för delgivningsföretag, revisorsverksamhet, verksamhet med bostadskrediter och vissa typer av verksamhet på finansmarknadsområdet). Mot bakgrund av att krav redan ställs på fastighetsmäklarna och då det inte har framkommit att det finns särskilda problem förknippade med just fastighetsmäklarföretagen är frågan om det ska räcka med en anmälningsplikt för företagen. Alternativet är att ställa upp vissa grundläggande eller, om det finns starka skäl för det, mer omfattande krav som förutsättning för registrering. Den ordning som ut-

formas bör dock inte mer än nödvändigt göra ingrepp i de rådande förhållandena på fastighetsmäklarområdet. De typer av fastighetsmäklar företag som i dag bedriver verksamhet med fastighetsförmedling bör alltså som utgångspunkt kunna fortsätta med det.

Fastighetsmäklarinspektionens tillsynsverksamhet finansieras genom intäkter i form av olika registreringsavgifter från fastighetsmäklarna. Motsvarande ordning bör gälla även när företagen ställs under tillsyn. En fråga i detta sammanhang är vilken nivå respektive avgift ska ligga på, och om det finns skäl för differentierade avgifter, beroende på vilken företagstyp eller storlek på verksamheten det handlar om.

Mot denna bakgrund ska utredaren

- lämna de förslag som är nödvändiga för att uppnå ett ändamålsenligt system med registreringsplikt för fastighetsmäklar företagen,
- analysera och ta ställning till om några företag ska undantas från kravet på registrering,
- belysa och ta ställning till i vilken utsträckning krav ska vara uppfyllda för att registrering ska kunna ske, och
- analysera och ta ställning till ett system med avgifter för fastighetsmäklar företagen.

Fastighetsmäklar företagen och god fastighetsmäklarsed

Fastighetsmäklare ska följa god fastighetsmäklarsed, som utvecklas och preciseras i flera lagbestämmelser i fastighetsmäklarlagen. När fastighetsmäklar företagen ska ställas under tillsyn är frågan vad som ska gälla för dem.

Det framstår som rimligt att flera av de krav som gäller för fastighetsmäklarna även bör kunna gälla för fastighetsmäklar företagen. Detta gäller sådana krav som normalt kan hanteras gemensamt och på likartat sätt inom ett företag där det finns flera fastighetsmäklare. I slutändan är det fastighetsmäklar företagen såsom arbetsgivare till de enskilda mäklarna som kan välja vilka områden som ska prioriteras och som kan styra över befintliga resurser. Företagen har även goda förutsättningar att

bidra till ett mer organiserat och kvalitativt arbete på vissa områden, t.ex. kompetensutveckling och dokumentation.

Exempel på regler i fastighetsmäklarlagen är de om avtal, rådgivnings- och upplysningsskyldighet, dokumentationsskyldighet och skadeståndsansvar. Ytterligare exempel är lagens förbud mot förmedling till eller från vissa närstående och mot köp av fastighet som mäklaren haft i uppdrag att förmedla. Om ett eller flera krav inte är lämpliga att ställa direkt på ett företag, är det tänkbart att en lösning kan vara att kräva att företaget ska ha rutiner för att se till att anställda mäklare följer de skyldigheter som gäller för dem. En ytterligare fråga är i vilken utsträckning ett fastighetsmäklarföretag ska ansvara för en enskild anställd fastighetsmäklare som åsidosätter skyldigheterna.

Det handlar alltså om vilka av kraven om god fastighetsmäklarsed som bör gälla även för företagen men även om huruvida det bör tillkomma ytterligare krav som är motiverade att ställa på företag.

Om vissa typer av företag ska undantas från registreringsplikten på motsvarande sätt som gäller vissa fastighetsmäklare (se ovan), uppkommer frågan om dessa företag ändå ska följa reglerna om krav på verksamheten.

Mot denna bakgrund ska utredaren

- ta ställning till i vilken utsträckning bestämmelserna om god fastighetsmäklarsed ska gälla för företag som bedriver fastighetsförmedling, och
- ta ställning till vilka regler i övrigt som behövs för att uppnå att ändamålsenliga krav ställs på företagen.

Regler om tillsyn och ingripanden när det gäller fastighetsmäklarföretagen

Det ingår i uppdraget att utforma regler för tillsyn över och ingripanden mot fastighetsmäklarföretagen. En naturlig utgångspunkt är att Fastighetsmäklarinspektionen ska utöva tillsyn på motsvarande sätt som över fastighetsmäklarna. Inspektionen bör alltså kunna se till att företagen följer fastighetsmäklarlagen och de föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen. Vidare är frågan vilka verktyg för ingripanden som Fastighets-

mäklarinspektionen ska ha vid sin tillsyn. Flera av verktygen i fastighetsmäklarlagen kan vara aktuella även för företagen, men eventuellt kan även andra verktyg behövas. Det finns också behov av regler för att hindra obehöriga företag att driva verksamhet.

Mot denna bakgrund ska utredaren

- lämna de förslag som är nödvändiga för att uppnå ett ändamålsenligt tillsyns- och ingripandesystem för fastighetsmäklarföretagen,
- analysera och ta ställning till behovet av regler för att hindra att fastighetsmäklarföretag bedriver verksamhet i strid med registreringsplikten, och
- analysera och ta ställning till behovet av ändringar i offentlighets- och sekretessregleringen när det gäller tillsyn m.m. avseende fastighetsmäklarföretagen.

Även penningtvättslagen ska tillämpas på fastighetsmäklar-företagen

I uppdraget aktualiseras också förhållandet till penningtvättsreglerna. I lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, som genomför EU-direktiv på området, uppställs krav på vissa aktörer (verksamhetsutövare) att i sin verksamhet vidta olika åtgärder för att motverka riskerna med bl.a. penningtvätt. Fastighetsmäklare med fullständig registrering omfattas av penningtvättslagen. För de juridiska personer som fastighetsmäklarna bedriver sin verksamhet i gäller dock i nuläget endast vissa bestämmelser i penningtvättslagen. Företagen ska göra riskbedömningar och ha riskbaserade rutiner samt svara för att anställda fortlöpande får nödvändig information och utbildning. När fastighetsmäklar-företagen nu ska omfattas av de fastighetsmäklarrättsliga reglerna bör de rimligen också anses som verksamhetsutövare enligt penningtvättslagen och fullt ut omfattas av den lagens regler med krav på hur verksamheten ska bedrivas.

Fastighetsmäklarinspektionens tillsynsansvar omfattar även penningtvättsreglerna men endast i fråga om fastighetsmäklarna. Tillsynen i penningtvättsfrågor är en central del av

Fastighetsmäklarinspektionens arbete, och en stor andel av tillsynsärendena handlar om att fastighetsmäklare har åsidosatt sina skyldigheter enligt penningtvättslagen. Även fastighetsmäklarföretagens efterlevnad av penningtvättsreglerna bör vara föremål för tillsyn. Härigenom uppnås en mer enhetlig och sammanhållen struktur och bättre förutsättningar för att reglerna ska få genomslag och tillsynen kunna utövas mer effektivt.

Som redovisas ovan ska utredaren föreslå vilka möjligheter som ska finnas att ingripa mot företagen vid åsidosättande av fastighetsmäklarlagen. På motsvarande sätt behöver regler om ingripandemöjligheter finnas vid åsidosättande av penningtvättsreglerna. I fråga om fastighetsmäklarna har regeringen nyligen föreslagit, inom ramen för en ny penningtvättslag, att det ska bli möjligt att bl.a. genomföra platsundersökningar, förelägga om rättelse och besluta om sanktionsavgifter (prop. 2016/17:173). Förslagen är avsedda att genomföra det fjärde penningtvättsdirektivet. Som en del av tillsynen följer det vidare av direktivet att kontroller ska ske av att ledningspersoner i juridiska personer som är verksamhetsutövare inte är dömda för brott inom relevanta områden.

En närliggande fråga är om samma ingripandebefogenheter bör gälla oavsett om grunden för ett ingripande mot ett företag är ett åsidosättande av penningtvättslagen eller fastighetsmäklarlagen.

Utredaren ska mot denna bakgrund

- lämna de förslag som är nödvändiga för att fastighetsmäklarföretag ska omfattas av det penningtvättsrättsliga regelverket.

Reglerna för fastighetsmäklare kan behöva anpassas

Ett tydligt, förutsebart och ändamålsenligt regelverk bör i så stor utsträckning som möjligt vara enhetligt för alla olika verksamhetsutövare. När fastighetsmäklarföretagen ställs under tillsyn och åläggs skyldigheter enligt fastighetsmäklarlagen kan detta påverka synen på hur regler för registrering, verksamhetsutövning samt tillsyn och ingripanden för fastighetsmäklarna bör vara utformade. Det kan t.ex. vara så att någon viss skyldig-

het som gäller inom ramen för god fastighetsmäklarsed snarare bör riktas enbart mot företagen och alltså inte mot fastighetsmäklarna. På motsvarande sätt kan regler om tillsyn och ingripanden behöva anpassas.

Utredaren ska därför

- se över de regler som gäller fastighetsmäklare och ta ställning till om de bör anpassas efter de förslag som lämnas när det gäller företagen.

Fastighetsmäklarlagen i en digital tidsålder

Digitalisering av en myndighets verksamhet gör medborgarnas kommunikation med myndigheten enklare och bidrar till att höja effektiviteten och därmed kvaliteten i verksamheten. När elektronisk kommunikation kan utnyttjas ökar också möjligheterna för fler att ta del av fastighetsmäklartjänster på ett lätt och snabbt sätt. Det är viktigt att fastighetsmäklare och allmänheten har goda möjligheter att använda elektroniska vägar i sina kontakter med Fastighetsmäklarinspektionen. Det finns anledning att klarlägga om författningarna på området uppfyller dagens krav och möjliggör kommunikation och andra åtgärder på elektronisk väg. Det gäller t.ex. regler om ansökningsförfarandet och tillsynen.

Lika viktigt är det att se till att det inte i regelverket uppställs onödiga hinder för elektronisk hantering vid utförandet av själva fastighetsmäklaruppdraget. Tydliga exempel på bestämmelser som bör analyseras är fastighetsmäklarlagens bestämmelser om att uppdragsavtal och depositionsavtal mellan fastighetsmäklaren och uppdragsgivaren ska undertecknas av parterna, samtidigt som elektronisk underskrift inte är tillåten enligt lagen. Det kan vidare finnas anledning att analysera om regler om t.ex. fastighetsmäklarens rådgivnings- och upplysningsskyldighet eller om budgivning kan lägga onödiga hinder i vägen för att elektronisk kommunikation används.

Utredaren ska därför

- ta ställning till de förändringar av regelverket som är motiverade med hänsyn till behovet av att kunna möjliggöra användning av elektroniska medel.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma förslagets ekonomiska konsekvenser och konsekvenser i övrigt för enskilda, företag och det allmänna. Om utredarens förslag medför ökade kostnader för det allmänna, ska förslag till finansiering redovisas.

Utredaren ska vidare redovisa om förslagen har någon påverkan på jämställdheten mellan kvinnor och män.

Utredningens bedrivande och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta synpunkter från Fastighetsmäklarinspektionen, Konsumentverket, Finansinspektionen, andra berörda myndigheter och organisationer i den utsträckning det är lämpligt.

Utredaren ska göra de internationella jämförelser som är befogade. Utredaren ska vidare uppmärksamma och beakta Sveriges internationella åtaganden och relevanta EU-regler, bl.a. Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/55/EU av den 20 november 2013 om ändring av direktiv 2005/36/EG om erkännande av yrkeskvalifikationer och förordning (EU) nr 1024/2012 om administrativt samarbete genom informations-systemet för den inre marknaden (IMI-förordningen) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden, samt det förslag till direktiv om proportionalitetsprövning före antagandet av ny reglering av yrken, som för närvarande förhandlas.

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår i Regeringskansliet.

Uppdraget ska redovisas senast den 26 juli 2018.

(Justitiedepartementet)