



Kommittédirektiv

Ett offentligt register för bostadsrätter

Beslut vid regeringssammanträde den 3 december 2020

Sammanfattning

En särskild utredare ska utreda och lämna förslag på hur ett offentligt register för bostadsrätter bör utformas i syfte att stärka bostadsmarknadens funktionssätt.

Utredaren ska bl.a.

- föreslå hur hanteringen av panträtter i bostadsrätter kan förbättras och hur ett offentligt register för bostadsrätter bör utformas,
- bedöma om registret bör omfatta alla bostadsrätter eller bara pantsatta bostadsrätter,
- föreslå för vilka ändamål uppgifter i registret ska få behandlas,
- ta ställning till vilken information som registret bör innehålla, och
- ta ställning till om registret bör utformas som ett självständigt register eller om det bör ingå i något befintligt register.

Utredaren ska lämna de författningsförslag som behövs.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 juli 2022.

Pantsättning av bostadsrätter

En bostadsrättsförening är en ekonomisk förening vars ändamål är att upplåta lägenheter med bostadsrätt i föreningens hus. En bostadsrätt

omfattar dels en andelsrätt i föreningen, dels en nyttjanderätt till en viss lägenhet.

En bostadsrätt kan överlåtas. Ett avtal om överlåtelse ska upprättas skriftligen och skrivas under av köparen och säljaren. Köpehandlingen ska innehålla en uppgift om den lägenhet som överlåtelsen avser och information om köpeskillingen. Överlåtelsen är ogiltig om den som förvärvat bostadsrätten inte beviljas medlemskap i bostadsrättsföreningen. Köparens förvärv är skyddat mot tredje man, s.k. sakrättsligt skydd, när bostadsrättsföreningen har underrättats om överlåtelsen.

En bostadsrätt kan även pantsättas. Det finns inte några uttryckliga bestämmelser som reglerar en sådan pantsättning. I stället tillämpas reglerna om enkla skuldebrev i lagen (1936:81) om skuldebrev analogt. Innehavet av en bostadsrätt likställs med en fordringsrätt där föreningen är gäldenär och bostadsrättshavaren borgenär. En giltig pantsättning uppstår genom en överenskommelse mellan bostadsrättshavaren och kreditgivaren, men för att pantsättningen ska få sakrättsligt skydd, dvs. gälla i förhållande till tredje man, krävs att bostadsrättsföreningen underrättas om pantsättningen. Efter att ha fått underrättelsen är bostadsrättsföreningen skyldig att genast anteckna pantsättningen i föreningens lägenhetsförteckning, se 9 kap. 10 § tredje stycket bostadsrättslagen (1991:614). En presumtiv köpare av bostadsrätten eller en kreditgivare kan med bostadsrättshavarens samtycke få kännedom om pantsättningsanteckningar genom utdrag ur lägenhetsförteckningen.

Behovet av en översyn

Ett mycket stort antal bostadsrätter överlåts och pantsätts varje år. Värdet på bostadsrätter har på många orter ökat markant, och därmed också transaktionernas betydelse för privatpersoner. Marknadsvärdet för en bostadsrätt kan överstiga marknadsvärdet för en fastighet, särskilt i storstadsområden och det är inte ovanligt att marknadsvärdet är högt i förhållande till en privatpersons ekonomi.

Även krediter för vilka bostadsrätter pantsätts har ökat i storlek. Krediter med bostadsrätter som säkerhet är i dag omfattande och motsvarar drygt 30 procent av de totala krediterna med bostäder som säkerhet (Riksbankens finansiella stabilitetsrapport 2018:1 s. 26).

Skyldigheten för en bostadsrättsförening att anteckna en pantsättning i föreningens lägenhetsförteckning påverkar inte giltigheten av pantsättningen, men om anteckningen inte görs blir panträtten inte synlig för utomstående. Det blir då en s.k. dold panträtt. En dold panträtt kan innebära risker för såväl köpare som kreditgivare. En köpare kan drabbas om bostadsrätten visar sig vara säkerhet för lån som han eller hon inte kände till. För kreditgivare finns en risk att lån beviljas med en felaktig bild av vilken säkerhet som finns för lånet eller att en person som inte har rätt att förfoga över bostadsrätten pantsätter den.

Bostadsrättsföreningar har ett ansvar att sköta och hålla lägenhetsförteckningen uppdaterad. Om äldre anteckningar om pantsättningar, som med tiden blivit inaktuella, inte har tagits bort från lägenhetsförteckningen kan det försvåra för bostadsrättshavare som vill belåna sin bostadsrätt.

Uteblivna eller felaktiga pantanteckningar kan medföra ett ansvar för bostadsrättsföreningen. I rättsfallet NJA 2019 s. 94 blev en bostadsrättsförening skyldig att ersätta en förvärvare av en bostadsrätt för skada som orsakats genom att föreningen lämnat felaktiga uppgifter om pantsättning i ett utdrag ur lägenhetsförteckningen.

Uppdraget att lämna förslag på ett offentligt register för bostadsrätter

Hur kan hanteringen av panträtter i bostadsrätter förbättras?

Det är viktigt att systemet med panträtter i bostadsrätter är välfungerande och att bostadsrättshavare och andra inte utsätts för onödiga risker. Redan risken för felaktigheter påverkar bostads- och kreditmarknaden negativt.

Att inrätta ett offentligt register för bostadsrätter kan vara ett sätt att öka effektiviteten och rättssäkerheten vid pantsättning av bostadsrätter, stärka skyddet för bostadsrättshavare och köpare av bostadsrätter, minska utrymmet för olika former av missbruk och bidra till en ökad transparens.

Ett införande av ett offentligt register för bostadsrätter förutsätter överväganden bl.a. om hur ett sådant register ska utformas, omfattningen av registret, hur redan gjorda pantsättningar ska hanteras och för vilka ändamål som uppgifter i registret ska få behandlas för att tillgodose behoven av en rättssäker pantsättning och de behov som finns kopplat till kreditgivning. Utformningen av registret bör ta hänsyn till dess funktion för berörda parter,

såsom enskilda personer, bostadsrättsföreningar och kreditinstitut. Även dess funktion för allmän verksamhet, exempelvis utsökningsförfarandet, bör beaktas vid utformningen.

Enligt nuvarande ordning hanterar bostadsrättsföreningarna och deras förvaltare överlåtelser av bostadsrätter och ingen myndighet prövar förvärvets giltighet likt det som gäller för fastigheter. Det är en ordning som är ändamålsenlig och som bör bestå (se t.ex. Ds 2007:12 s. 145). För att åstadkomma en ändamålsenlig ordning för pantsättning av bostadsrätter kan det dock vara så att ett register även behöver ge svar på vem som är innehavare av en bostadsrätt. De skyddsintressen som gör sig gällande i fråga om pantsättning av bostadsrätter finns även i fråga om överlåtelser. Skydd mot borgenärer uppnås i dag på samma sätt vid överlåtelse som vid pantsättning. Fördelarna med att behålla denna likhet och i övrigt få en ändamålsenlig hantering av bostadsrätter i stort kräver en allsidig analys som även tar hänsyn till konsekvenserna för den personliga integriteten att ytterligare uppgifter registreras. Registret bör inte vara mer omfattande än vad som krävs för att åstadkomma nödvändiga förbättringar.

Det är naturligt att en registrering i ett offentligt register för bostadsrätter tillmäts betydelse som ett sakrättsligt moment, dvs. att en pantsättning får verkan mot tredje man när den antecknas där. För att skapa en sådan ordning finns det ett behov av att klargöra förutsättningarna och vilka övriga frågor som bör regleras för att förbättra panträtter i bostadsrätter. Förslagen bör på ett ändamålsenligt sätt lösa bristerna i dagens ordning, utan att i onödan belasta berörda parter. För att förbättra hanteringen av panträtter i bostadsrätter kan det även bli fråga om att föreslå ändringar av närliggande bestämmelser, såsom bestämmelserna om lägenhetsförteckningar i bostadsrättslagen.

Utredaren ska därför

- föreslå hur hanteringen av panträtter i bostadsrätter kan förbättras och hur ett offentligt register för bostadsrätter bör utformas,
- ta ställning till om hanteringen av överlåtelser bör förbättras,
- bedöma om registret bör omfatta alla bostadsrätter eller bara pantsatta bostadsrätter,
- föreslå för vilka ändamål uppgifter i registret ska få behandlas,

- ta ställning till vilken information som registret bör innehålla och vilken rättsverkan en registrering av en uppgift bör ha,
- föreslå hur befintliga pantsättningar och rättsförhållanden ska hanteras vid inrättandet av ett register, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Det ingår inte i utredarens uppdrag att lämna förslag som innebär att förvärven av bostadsrätter ska granskas av en myndighet och inte heller att föreslå förändringar av bostadsrättsföreningarnas ansvar för medlemsprövningen.

Hur bör ett register inrättas?

I dag finns offentliga register över fastigheter och lägenheter. Lantmäteriet ansvarar för båda dessa register. Det är möjligt att skapa ett offentligt register för bostadsrätter som ingår som en del av fastighets- eller lägenhetsregistret eller i något annat befintligt register, men det är även möjligt att skapa ett fristående register. Ett fristående register skulle också kunna föras i anslutning till ett befintligt register med fastighetsinformation. Om registret knyts till fastighets- eller lägenhetsregistret är det naturligt att Lantmäteriet ansvarar för registret. Även för ett fristående register är det möjligt att en myndighet ansvarar, men ett ställningstagande om ansvaret för registret förutsätter en allsidig analys av vilka fördelar och nackdelar olika alternativ kan innebära. Kostnadsaspekten påverkar också vem som bör ansvara för registret och hur det bör utformas. Varken uppgiftslämnare eller den registeransvarige bör belastas med onödiga kostnader.

Registret kommer att behöva tillhandahålla information till olika aktörer för att möjliggöra en ändamålsenlig pantsättning. Många befintliga register tillåter även direktåtkomst till registret under vissa förutsättningar. Högsta förvaltningsdomstolen behandlade frågan om direktåtkomst och dess innebörd i rättsfallet HFD 2015 ref. 61. Det behövs ett allsidigt underlag för att avgöra om det finns behov av överföring av uppgifter genom direktåtkomst eller genom utlämnande på medium för automatiserad behandling. Om direktåtkomst är nödvändigt återstår frågor om vilka aktörer som ska tillåtas få direktåtkomst till registret och vilka begränsningar som ska gälla för åtkomsten. Det kan här finnas skäl att beakta de begränsningar som finns t.ex. i fastighetsregistret där vissa sökbegrepp inte tillåts.

Det är av stor vikt att registret säkerställer ett gott skydd för den enskildes integritet, vilket kan innebära olika begränsningar vid behandlingen av uppgifter eller andra åtgärder kopplat till informationssäkerhet och sekretess. Utredaren ska säkerställa att förslagen är förenliga med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) och annan relevant dataskyddsrättslig lagstiftning.

Det är också viktigt att ett register utformas så att det stärker skyddet för bostadsrättshavare och köpare av bostadsrätter samtidigt som det försvårar utnyttjandet av bostadsrätter i olika brottsupplägg, exempelvis bedrägerier, olovlig andrahandsupplåtelse eller penningtvätt.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om registret bör utformas som ett självständigt register eller om det bör ingå i något befintligt register,
- föreslå vem eller vilka som bör ansvara för registret och ha personuppgiftsansvar,
- ta ställning till vilka urval och bearbetningar av personuppgifter som den registeransvarige får göra och under vilka förutsättningar,
- ta ställning till om det finns behov av direktåtkomst till registret, samt i sådant fall vem eller vilka som bör få direktåtkomst och under vilka förutsättningar,
- ta ställning till hur informationen i registret ska skyddas och om sekretess ska gälla för uppgifter i registret, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Hur ska registret byggas upp och hållas uppdaterat?

Ett nytt register aktualiserar frågan om hur registret ska byggas upp. Det handlar bl.a. om hur den information som registret ska innehålla ska samlas in, lagras och tillhandahållas och hur registret löpande ska hållas uppdaterat, vilket är centrala frågor som bör belysas noggrant. Oavsett om bostadsrättsregistret utformas som ett fristående register eller ingår i eller förs i anslutning till något befintligt register, bör informationen samlas in enligt principen att endast de uppgifter som krävs för att uppfylla registrets syfte samlas in.

Det krävs även ställningstaganden om vem eller vilka som ska ansvara för att genomföra informationsinsamlingen. Det är tänkbart att den som ansvarar för registret ansvarar för att samla in informationen, men en annan möjlighet är att källan till en viss uppgift, t.ex. bostadsrättsföreningen eller kreditgivaren, för in dessa uppgifter i registret.

Det är angeläget att uppgifterna i registret är aktuella och korrekta. En viktig fråga är därför vem eller vilka som ska ansvara för att löpande föra in och ta bort uppgifter ur registret samt vilka skyldigheter och befogenheter som ansvariga aktörer bör ha. I register som flera myndigheter lämnar uppgifter i kan det uppstå oklarheter kring var dessa uppgifter ska bilda arkiv. För att registret ska vara aktuellt, hålla en hög kvalitet och för att användarna ska ha ett högt förtroende för det är det angeläget att det kan hållas uppdaterat på ett enkelt och tillförlitligt sätt, gärna automatiskt. Många av de register som finns i dag bygger på principen att information samlas in från olika källor och skickas mellan olika aktörer. En konsekvens av detta är att samma information ofta lagras hos både avsändare och mottagare. Modern teknik kan underlätta driften av ett effektivt och rättssäkert register samt bidra till att upprätthålla god informationssäkerhet. Digitaliseringens möjligheter ska tas till vara när det gäller hur ett offentligt register för bostadsrätter byggs upp och löpande förs. Registret bör utformas så att det i möjligaste mån använder sig av den förvaltningsgemensamma digitala infrastruktur för informationsutbyte och det nationella ramverk för grunddata inom den offentliga förvaltningen som regeringen uppdragit åt bl.a. Myndigheten för digital förvaltning att etablera (I2019/03306 och I2019/03307).

Utredaren ska därför

- analysera hur modern teknik och förvaltningsgemensamma digitala lösningar kan användas för att åstadkomma en säker och effektiv utformning och drift av registret,
- föreslå hur ett register ska byggas upp och hur informationen ska samlas in,
- föreslå vem eller vilka som ska ansvara för att uppgifter förs in i och tas bort från registret och vem som ska vara arkivbildare,
- bedöma under vilka förutsättningar felaktigheter i registret eller i hanteringen av uppgifter i registret bör ge rätt till ersättning och under vilka förutsättningar som felaktiga uppgifter ska kunna rättas,

- föreslå hur en god kvalitet och aktualitet kan upprätthållas i registret, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska allsidigt och grundligt belysa konsekvenserna av de förslag som lämnas. Alternativa lösningar som övervägts men valts bort ska redovisas, liksom skälen till det. Viktiga ställningstaganden ska beskrivas. Det innebär bl.a. att överväganden om vilka bostadsrätter som registret föreslås omfatta ska redovisas samt vilka kostnader som inrättandet av ett offentligt register för bostadsrätter är förenat med och vilka kostnader som den efterföljande ajourhållningen, förvaltningen och tekniska utvecklingen av registret innebär. Utredaren ska lämna förslag på hur dessa kostnader ska finansieras.

Utöver vad som följer av bestämmelserna i 14–15 a §§ kommitté-förordningen (1998:1474) ska utredaren särskilt analysera förslagets betydelse för bostadsmarknaden, för bostadsrättsföreningarna och deras medlemmar, för presumtiva köpare av en bostadsrätt och för samhället i övrigt. Utredaren ska även analysera förslagets konsekvenser för digitaliseringen av bostadsmarknaden och de berörda aktörerna. Det behöver också analyseras hur lång tid en uppbyggnad av ett register kan förväntas ta.

Arbetets genomförande, kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska ha en nära dialog med Lantmäteriet. Vidare ska utredaren hämta in synpunkter från andra myndigheter, organisationer och företag som har relevans för utredningsuppdraget, t.ex. Datainspektionen, Konsumentverket, Kronofogdemyndigheten, Myndigheten för digital förvaltning, Skatteverket, Svenska Bankföreningen, Mäklarsamfundet, Fastighetsmäklarsamfundet och större bostadsrättsorganisationer. Utredaren ska vid behov även föra en dialog med andra berörda aktörer. Bostadsrätterna, HSB, Riksbyggen och Fastighetsägarna har i en skrivelse till regeringen redan lämnat vissa synpunkter (Fi2020/03108). Skrivelsen kommer att överlämnas till utredningen.

Utredaren ska hålla sig informerad om och ta hänsyn till det arbete som bedrivs inom regeringens uppdrag att etablera en förvaltningsgemensam digital infrastruktur för informationsutbyte (I2019/03306) och uppdraget att

etablera ett nationellt ramverk för grunddata inom den offentliga förvaltningen (I2019/03307). Utredaren ska även följa arbetet i It-driftsutredningen (I 2019:03).

Frågan om ett offentligt register för bostadsrätter har tidigare övervägts i betänkandet Bostadsrättsregister (SOU 1998:80) och promemorian Bostadsrättsregister – några modeller för registrering av bostadsrätter (Ds 2007:12). Frågan lyfts även i betänkandet Stärkt konsumentskydd på bostadsrättsmarknaden (se SOU 2017:31 s. 272). Utredaren ska ta hänsyn till vad som framkommit i dessa tidigare utredningar. I bl.a. Norge och Finland finns motsvarigheter till bostadsrätter. Vid utformningen av ett svenskt bostadsrättsregister finns anledning att dra lärdomar av de erfarenheter som dessa länder kan ha av ett liknande register.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 juli 2022.

(Finansdepartementet)