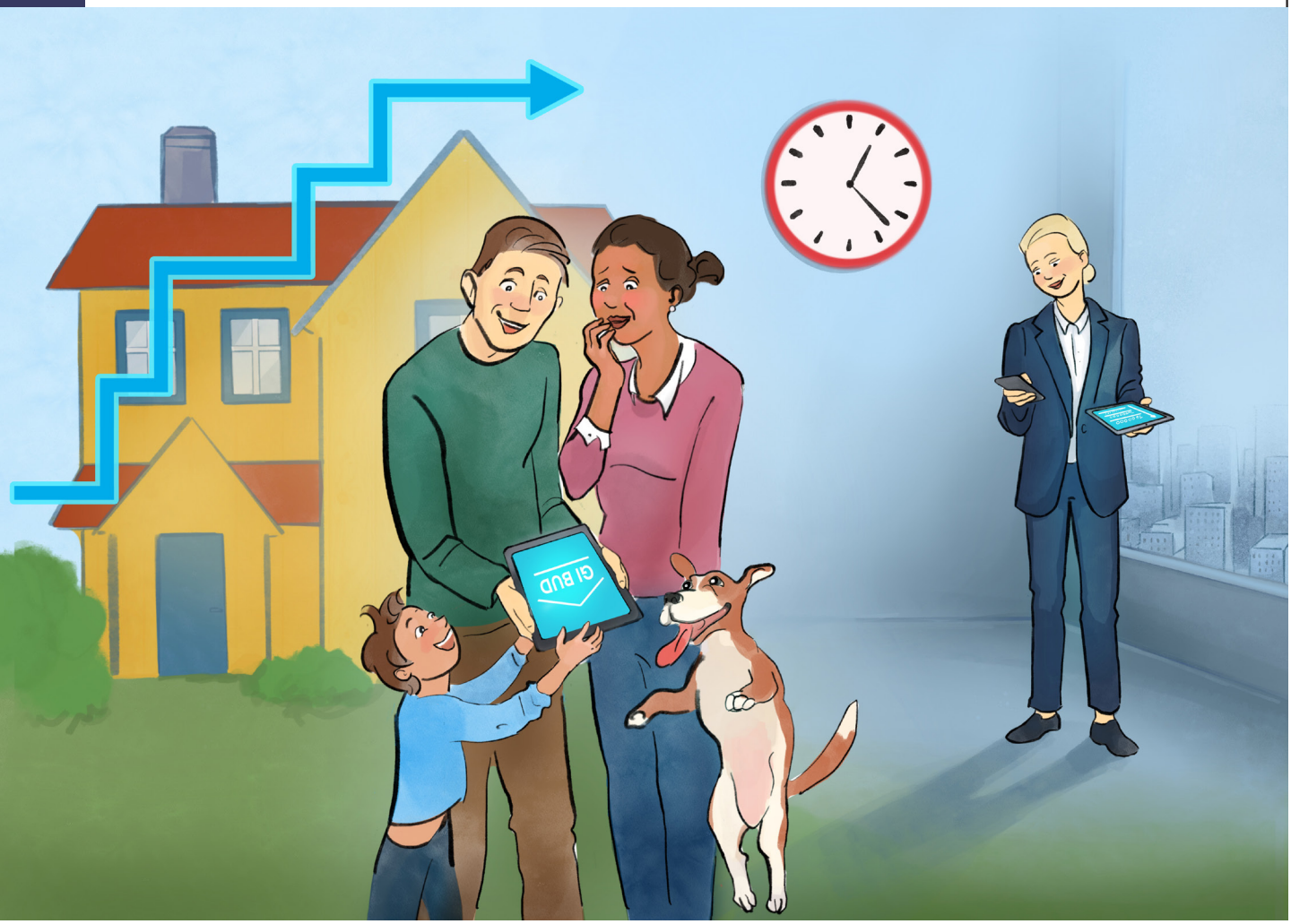
NOU Norges offentlige utredninger 2021: 7

Trygg og enkel eiendomsmegling

Evaluering av eiendomsmeglingsloven og forslag til en fremtidsrettet regulering



Norges offentlige utredninger
2021

Seriens redaksjon:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Teknisk redaksjon

---

1. Endringer i verdipapirhandelloven
   Finansdepartementet
2. Kompetanse, aktivitet og inntektssikring
   Arbeids- og sosialdepartementet
3. Barneliv foran, bak og i skjermen
   Kulturdepartementet
4. Norge mot 2025
   Finansdepartementet
5. Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2021
   Arbeids- og sosialdepartementet
6. Myndighetenes håndtering av koronapandemien
   Kommunal- og moderniseringsdepartementet
7. Trygg og enkel eiendomsmegling
   Finansdepartementet

NOU Norges offentlige utredninger 2021: 7

Trygg og enkel eiendomsmegling

Evaluering av eiendomsmeglingsloven og forslag til en fremtidsrettet regulering

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 11. oktober 2019.
Avgitt til Finansdepartementet 4. juni 2021.

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Teknisk redaksjon

Oslo 2021

ISSN 0333-2306
ISBN 978-82-583-1481-0

07 Media AS

Til Finansdepartementet

Regjeringen oppnevnte Eiendomsmeglingsutvalget ved kongelig resolusjon 11. oktober 2019. Utvalget fikk i oppgave å evaluere eiendomsmeglingsloven og legge frem forslag til en fremtidsrettet regulering. Utvalget legger med dette frem sin utredning og forslag til endringer i lov 26. juni 2007 nr. 73 om eiendomsmegling.

Oslo, 4. juni 2021

Espen R. Moen,
leder

André K. Anundsen	Terje Bergem	Hans Henrik Edlund
Hilde Hauge	Olav Kasland	Hanne Nordskog-Inger
Julija Pauriene	Carsten H. Pihl	Tonje Hovde Skjelbostad
	Anne-Kari Tuv	

Aarne Ø. Røvik

Marit Skjevling

Innhold

Del I **Introduksjon** ... 9

1 **Sammendrag** ... 11
1.1 Innledning ... 11
1.2 Evaluering av eiendoms-meglingsloven ... 12
1.3 Utvalgets hovedforslag og anbefalinger ... 13
1.4 Boligmarkedet ... 15
1.5 Økonomisk teori ... 15
1.6 Bolighandel og budgivning ... 16
1.7 Eiendomsmegling som næring ... 17
1.8 Teknologisk endring ... 18
1.9 Om å selge bolig selv ... 19
1.10 Forbrukervern i bolighandler ... 20
1.11 Forenkling ... 21
1.12 Tiltak mot hvitvasking ... 21
1.13 Lovstruktur ... 22
1.14 Formål og virkeområde (lovens kapittel 1) ... 22
1.15 Krav om tillatelse (lovens kapittel 2) ... 23
1.16 Krav til drift av virksomheten (lovens kapittel 3) ... 24
1.17 Kvalifikasjonskrav (lovens kapittel 4) ... 24
1.18 Krav til uavhengighet (lovens kapittel 5) ... 25
1.19 Oppdraget og utførelsen av dette (lovens kapittel 6) ... 25
1.20 Vederlag og utlegg (lovens kapittel 7) ... 26
1.21 Tilsyn, klageorgan og sanksjoner (lovens kapittel 8) ... 26
1.22 Mulige endringer i avhendingslova 27

2 **Om utvalget** ... 28
2.1 Utvalgets mandat ... 28
2.2 Utvalgets sammensetning og arbeid ... 30

3 **Økonomiske og administrative konsekvenser** ... 32
3.1 Innledning ... 32
3.2 Utvalgets forslag og anbefalinger .. 32
3.2.1 Advokaters rett til å drive eiendomsmegling ... 32
3.2.2 Kurs for fagansvarlig ... 33
3.2.3 Differensierte krav til foretak ... 33
3.2.4 Elektronisk oppbevaring av kjøpekontrakt med papiroriginal .. 34
3.2.5 Politiattest og egnethetsvurdering 34
3.2.6 Vederlag ved formidling av boligselgerforsikring ... 34
3.2.7 Budgivning ... 34
3.2.8 Timepristilbud og rekning over medgått tid ... 35
3.2.9 Rapportering ... 35
3.3 Ressursbehov i Finanstilsynet ... 35

Del II **Analyser** ... 37

4 **Boligmarkedet** ... 39
4.1 Innledning ... 39
4.2 Boligomsetning og eierstatus ... 39
4.3 Boligbygging og boligstandard ... 42
4.4 Utviklingen i boligpriser ... 43
4.5 Markedet for nye boliger ... 45
4.6 Boliglån og gjeldsgrad ... 45
4.7 Fritidsboliger ... 47
4.8 Markedet for næringseiendommer 47
4.9 Utvalgets vurderinger ... 47

5 **Økonomisk teori** ... 49
5.1 Innledning ... 49
5.2 Bolig som forbruk og investering 49
5.3 Markedssvikt ... 51
5.4 Prinsipal-agent-teori ... 52
5.5 Auksjonsteori ... 53
5.6 Utvalgets vurderinger ... 55

6 **Bolighandel og budgivning** ... 57
6.1 Innledning ... 57
6.2 Handlingsrom for salgsform og budregler ... 57
6.3 Erfaringer med ulike salgsformer 58
6.4 Analyse av norske boligsalg ... 60
6.4.1 Budgivning og budregler ... 60
6.4.2 Prisvirkninger av salgsform og budstrategier ... 64
6.4.3 Bud direkte til selger ... 66
6.5 Pris på eiendomsmeglings-tjenester ... 68
6.6 Utvalgets vurderinger ... 68
6.6.1 Generelt om regulering av budgivningen ... 68
6.6.2 Budadferd og gjennomføring av budrunder ... 69
6.6.3 Kupping av budrunder og hemmelig bud ... 70

7 **Eiendomsmegling som næring** 74
7.1 Innledning ... 74
7.2 Selskapsstruktur og sysselsetting 74

7.3 Bank- og kjedetilknytning 76
7.4 Inntjening, lønn og produktivitet .. 77
7.5 Klientmidler og sikkerhetsstillelse 81
7.6 Utvalgets vurderinger 82

8 Teknologisk endring 86
8.1 Innledning 86
8.2 Undersøkelse om bruk av ny teknologi 86
8.2.1 Bakgrunn og utforming 86
8.2.2 Innhenting av informasjon, kartlegging og befaring 88
8.2.3 Inngåelse av oppdrag og informasjon til aktuelle kjøpere 89
8.2.4 Markedsføring, visning og budgivning 95
8.2.5 Kontroll av finansiering, kontraktsinngåelse og overtagelse 96
8.2.6 Oppgjør, tinglysing og tiltak mot hvitvasking 96
8.2.7 Tilpasning av tjenestene til digital teknologi 97
8.3 Utvalgets vurderinger 98

9 Om å selge bolig selv 100
9.1 Innledning 100
9.2 Ulike tjenester som tilrettelegger for å selge selv 100
9.3 Utvalgets vurderinger 103
9.3.1 Risiko ved å selge selv 103
9.3.2 Regulering av selvhjelpstjenester .. 104

10 Forbrukervern i bolighandler .. 108
10.1 Innledning 108
10.2 Betydningen av forbrukervernet .. 108
10.3 Partenes ansvar ved bolighandler 111
10.4 Markedsføring av bolig for salg 112
10.5 Forbrukervern i eiendomsmeglingsloven 112
10.5.1 Krav til tillatelse og offentlig tilsyn 112
10.5.2 Kvalifikasjonskrav 113
10.5.3 Krav til uavhengighet 114
10.5.4 Vederlag og prisinformasjon 115
10.5.5 Informasjon til boligkjøperen 115
10.5.6 Budgivning og oppgjør 117
10.5.7 Adgang til klagebehandling 118
10.6 Indikatorer på forbrukervern 118
10.7 Utvalgets vurderinger 121

11 Forenkling 125
11.1 Innledning 125
11.2 Tidligere forenklingstiltak 125
11.3 Kartlegging av administrative kostnader 126
11.4 Utvalgets vurderinger 127
11.4.1 Generelt om forenkling av eiendomsmegling 127
11.4.2 Konkrete forslag til forenklinger ... 128
11.4.3 Ikke anbefalte tiltak 129

12 Tiltak mot hvitvasking 132
12.1 Innledning 132
12.2 Hvitvasking med tilknytning til eiendomsmeglingstjenester 132
12.3 Internasjonale rammer 134
12.3.1 Innledning 134
12.3.2 EØS – fjerde og femte hvitvaskingsdirektiv 135
12.3.3 FATFs anbefalinger 135
12.4 Gjeldende norsk regelverk 136
12.5 Nærmere om oppgaver som følger av hvitvaskingsregelverket 136
12.5.1 Risikovurdering 136
12.5.2 Rutiner, organisering og opplæring 136
12.5.3 Kundetiltak 137
12.5.4 Undersøkelses- og rapporteringsplikt 137
12.6 Utvalgets vurderinger 138

Del III Lovutredning 141

13 Lovstruktur 143
13.1 Innledning 143
13.2 Aktørene i eiendomshandelen 143
13.3 Sentrale lover 143
13.3.1 Avtaleloven 143
13.3.2 Avhendingslova 144
13.3.3 Bustadoppføringslova 144
13.3.4 Kjøpsloven 144
13.3.5 Eiendomsmeglingsloven 145
13.3.6 Hvitvaskingsloven 145
13.3.7 Tinglysingsloven 145
13.3.8 Markedsføringsloven 146
13.3.9 Forsikringsavtaleloven 146
13.3.10 Personopplysningsloven 146
13.3.11 Angrerettloven 147
13.3.12 Tvangsfullbyrdelsesloven 147
13.3.13 Dokumentavgiftsloven 147
13.4 Bygningssakkyndig og bruk av tilstandsrapporter 147
13.5 Strukturen i eiendomsmeglingsloven 148
13.6 Utvalgets vurderinger 148

14 Lovens formål og virkeområde 150
14.1 Innledning 150
14.2 Gjeldende rett 150
14.2.1 Oversikt over gjeldende rett 150
14.2.2 Lovens formål 151

14.2.3 Mellommannsbegrepet 151
14.2.4 Former for eiendomsmegling 152
14.2.5 Avgrensning mot annen virksomhet 153
14.3 Utenlandsk rett 154
14.4 Utvalgets vurderinger 155
14.4.1 Innledning 155
14.4.2 Lovens formål 155
14.4.3 Salgsmegling 156
14.4.4 Oppgjør 157
14.4.5 Kjøpsmegling 157
14.4.6 Næringsmegling 157
14.4.7 Utleiemegling 158
14.4.8 Utenlandsmegling 159
14.4.9 Definisjonen på «eiendomsmegling» 161
14.4.10 Avgrensning mot selvhjelpstjenester 161

15 Krav om tillatelse 164
15.1 Innledning 164
15.2 Gjeldende rett 164
15.2.1 Person- og foretaksbasert konsesjonsordning 164
15.2.2 Advokater og rettshjelpere 165
15.2.3 Krav til foretaksform 165
15.2.4 Krav til fast kontorsted 166
15.2.5 Krav til økonomi 166
15.2.6 Krav til sikkerhetsstillelse 166
15.2.7 Krav til foretakets eiere 166
15.2.8 Krav til foretakets ledelse og fagansvarlig 167
15.2.9 Tilknytning til klagenemnd 168
15.3 Utenlandsk rett 168
15.4 Utvalgets vurderinger 169
15.4.1 Innledning 169
15.4.2 Personbasert eller foretaksbasert konsesjonsordning 169
15.4.3 Advokater og rettshjelperes adgang til å drive eiendomsmegling 170
15.4.4 Egnethetskrav til foretakets eiere 173
15.4.5 Egnethetskrav til ledelse og ansatte 173
15.4.6 Flere konsesjonstyper 174
15.4.7 Forslag til konsesjonstyper 177
15.4.8 Krav for å kunne gjennomføre oppgjør 180

16 Krav til drift av virksomheten .. 183
16.1 Innledning 183
16.2 Gjeldende rett 183
16.2.1 Journalføring 183
16.2.2 Behandling av klientmidler 183
16.2.3 Styrets ansvar for rutiner for meglingen 184
16.2.4 Forslags-, møte- og talerett i styret 184
16.2.5 Bruk av kontraktsmedhjelpere 184
16.2.6 Taushetsplikt 185
16.2.7 Bruk av elektronisk kommunikasjon, elektroniske medier mv. 185
16.3 Utvalgets vurderinger 186

17 Kvalifikasjonskrav 188
17.1 Innledning 188
17.2 Gjeldende rett 188
17.2.1 Utdannings- og kompetansekrav .. 188
17.2.2 Ansvarlig megler 189
17.2.3 Særlig om fagansvarlig 191
17.2.4 Eiendomsmeglerfullmektig 192
17.2.5 Medhjelper og oppgjørsmedhjelper 192
17.2.6 Tittelbruk 193
17.2.7 Krav til etterutdanning 193
17.3 Internasjonal og utenlandsk rett .. 193
17.3.1 Direktiv om forholdsmessighetsprøving før regulering av yrker 193
17.3.2 Sverige 194
17.3.3 Danmark 194
17.4 Utvalgets vurderinger 195
17.4.1 Innledning 195
17.4.2 Krav til ansvarlig megler 195
17.4.3 Krav til fagansvarlig 198
17.4.4 Krav til eiendomsmeglerfullmektig 199
17.4.5 Krav til oppgjørsmedhjelper 200
17.4.6 Krav til medhjelper 201
17.4.7 Forholdsmessighetsvurdering 202
17.4.8 Tittelbruk 202
17.4.9 Etterutdanning 203

18 Krav til uavhengighet 204
18.1 Innledning 204
18.2 Gjeldende rett 204
18.2.1 Adgang til å drive annen næringsvirksomhet 204
18.2.2 Forbud mot egenhandel og opplysningsplikt om egeninteresse 206
18.2.3 Forholdet til andre tjenesteytere .. 207
18.2.4 Forbud mot kobling 208
18.3 Utvalgets vurderinger 208
18.3.1 Adgang til å drive annen næringsvirksomhet 208
18.3.2 Formidling og forvaltning av utleie 209
18.3.3 Låneformidling 210
18.3.4 Formidling av forsikringer 211

18.3.5 Produktplassering av møbler og interiør ... 212
18.3.6 Forbud mot egenhandel og opplysningsplikt om egeninteresse 213
18.3.7 Forbud mot kobling ... 214

19 Oppdraget og utførelsen av dette ... 215
19.1 Innledning ... 215
19.2 Gjeldende rett ... 215
19.2.1 Ansvarlig megler på hvert oppdrag 215
19.2.2 God meglerskikk og eiendomsmeglers omsorgsplikt ... 216
19.2.3 Inngåelse av eiendomsmeglingsoppdrag ... 217
19.2.4 Innhenting, kontroll og videreformidling av opplysninger ... 218
19.2.5 Annonsering og visning ... 220
19.2.6 Salgsforhandlinger, budgivning mv. ... 221
19.2.7 Kontraktsinngåelse ... 223
19.2.8 Gjennomføring av handelen ... 224
19.2.9 Særlige forhold i rene oppgjørsoppdrag ... 225
19.2.10 Særlige forhold i kjøpsoppdrag ... 225
19.2.11 Særlige forhold i leieformidlingsoppdrag ... 226
19.2.12 Særlige forhold ved utenlandsmegling ... 226
19.3 Utvalgets vurdering ... 226
19.3.1 Innledning ... 226
19.3.2 Oppdragstakeren ... 227
19.3.3 Arbeidsfordelingen mellom ansvarlig megler og medhjelper ... 227
19.3.4 God meglerskikk og eiendomsmeglerens omsorgsplikt ... 229
19.3.5 Eiendomsmeglerens plikter ved inngåelse av oppdrag og oppdragets varighet ... 230
19.3.6 Eiendomsmeglerens undersøkelses- og opplysningsplikt ... 230
19.3.7 Eiendomsmeglerens plikter knyttet til budgivningen ... 234
19.3.8 Eiendomsmeglerens plikter knyttet til kontroll av kjøpers finansiering ... 239
19.3.9 Eiendomsmeglerens plikter knyttet til gjennomføring av handelen ... 239

20 Vederlag og utlegg ... 241
20.1 Innledning ... 241
20.2 Gjeldende rett ... 241
20.3 Utenlandsk rett ... 243
20.4 Utvalgets vurderinger ... 244
20.4.1 Avtalefrihet og regulering av vederlag og utlegg ... 244
20.4.2 Betaling for tilleggstjenester ... 244
20.4.3 Progressivt vederlag ... 245
20.4.4 Timepristilbud og rekning over medgått tid ... 246
20.4.5 Betaling av vederlag ... 247
20.4.6 Oppdragstakerens krav på vederlag ... 247
20.4.7 Tilbakeholdsrett og forfallstidspunkt ... 248
20.4.8 Deling av vederlag ... 250

21 Tilsyn, klageorgan og sanksjoner ... 251
21.1 Innledning ... 251
21.2 Gjeldende rett ... 251
21.2.1 Tilsynsmyndighet ... 251
21.2.2 Pålegg, tilbakekall av tillatelse mv. 252
21.2.3 Straff ... 253
21.2.4 Klageordning ... 254
21.3 Utvalgets vurderinger ... 254
21.3.1 Tilsynsmyndighet ... 254
21.3.2 Reaksjonsmidler ... 255
21.3.3 Klageordning ... 264
21.3.4 Finanstilsynets adgang til å innhente opplysninger ... 265

22 Mulige endringer i avhendingslova ... 266
22.1 Innledning ... 266
22.2 Utvalgets vurderinger ... 266

23 Merknader til de enkelte bestemmelser ... 269

Del IV Lovutkast ... 277

24 Utkast til lov om endringer i lov 26. juni 2007 nr. 73 om eiendomsmegling ... 279

Referanser ... 290

Digitale vedlegg:

- Summary in English.
- Oslo Economics: *Komparativ analyse av boligomsetninger i Norge og andre land.* 1. juli 2020.
- Samfunnsøkonomisk analyse: *Kvantitativ analyse av boligomsetning og budgivning.* Rapport 23-2000. Revidert utgave 15. januar 2021.
- Skoglund, J.G. og I.H.L. Hammerstrøm: *The Linkages Between Banks and Realtors in the Norwegian Realtor Industry.* Mastergradsoppgave. Handelshøyskolen BI. Levert 19. august 2020.

Del I
Introduksjon

Kapittel 1
Sammendrag

1.1 Innledning

Trygg og enkel bolighandel er viktig for forbrukerne. For de aller fleste vil boligkjøpet være den største økonomiske transaksjonen og investeringen de fortar gjennom livet. Hvert år blir i størrelsesorden én av tjue boliger omsatt i markedet, og i 2020 var gjennomsnittlig kjøpesum for en bolig rundt fire millioner kroner. Boligtransaksjonene flytter årlig verdier for rundt 500 mrd. kroner mellom selgere og kjøpere. En stor del av kjøpene er delvis finansiert med lån med pant i boligen. Boligomsetningen kan derfor få betydelige konsekvenser både for den enkelte husholdning og for økonomien som helhet. De aller fleste boliger og fritidseiendommer som omsettes i fritt salg – det vil si utenom arv, gave, skifte mv. – blir formidlet gjennom eiendomsmegler. I tillegg kommer formidling ved salg av næringseiendom og utleie av eiendom.

Eiendomsmeglingsloven skal legge til rette for at eiendomshandel ved bruk av eiendomsmegler skjer på en sikker, ordnet og effektiv måte. Loven krever at eiendomsmegleren yter profesjonell og upartisk assistanse, sørger for sikkerhet i handelen for både selger og kjøper, og samtidig legger til rette for effektivitet i formidlingen. Derfor er det krav om tillatelse for å drive eiendomsmegling. Finanstilsynet utøver tilsyn med eiendomsmeglingsvirksomhet.

Forbrukerne skal være sikret en trygg handel der begge parter får korrekt og dekkende informasjon om boligens beliggenhet, egenskaper, kvalitet, markedspris mv. Eiendomsmegleren har plikt til å innhente, kontrollere og formidle alle relevante opplysninger om boligen. Eiendomsmeglingstjenestene er en betydelig kostnad ved bolighandelen, og derfor er det viktig med virksom konkurranse mellom eiendomsmeglingsforetakene. Det krever at forbrukeren har fritt valg av eiendomsmegler, som forutsetter at vilkårene ikke er knyttet til kjøp av andre tjenester, eller at valget av eiendomsmegler påvirker tilbud av en annen tjeneste.

Det er mulig å selge sin egen bolig uten å bruke eiendomsmegler, men svært få velger å gjøre salget på egenhånd. Boligsalg er komplisert og gjelder store verdier for den enkelte. Ved å ta hånd om salget selv får boligselgeren alene ansvaret for mulige feil i salgsprosessen, og kan ikke overlate markedsføring, salgsoppgave, budrunde, kontraktsinngåelse mv. til eiendomsmegleren. De siste årene har det blitt lansert ulike tjenester som retter seg mot boligselgere som selv utfører én eller flere av oppgavene som eiendomsmegler ellers tar seg av. Tilbudet av nye tjenester reiser spørsmål om rekkevidden av eiendomsmeglingsloven og forbrukervern for selvhjelpstjenester.

Stortinget har de siste årene vedtatt flere anmodninger om tiltak for å styrke forbrukernes rettigheter i handel med bolig. I sin politiske plattform varslet partiene i Regjeringen Solberg en gjennomgang av eiendomsmeglingsloven med sikte på forenklinger og trygghet for forbrukerne. På denne bakgrunn nedsatte regjeringen et utvalg for å evaluere eiendomsmeglingsloven og foreslå en fremtidsrettet regulering (Eiendomsmeglingsutvalget). Utvalget ble oppnevnt 11. oktober 2019. Det var bredt sammensatt med medlemmer fra akademia, eiendomsmeglingsbransjen, teknologimiljø, forbrukerorganisasjoner og tilsynsmyndigheter.

Mandatet for utredningen var omfattende. Dagens lov om eiendomsmegling er fra 2007, og har ikke tidligere vært gjenstand for en helhetlig evaluering eller revisjon. Utredningen skulle gi en samlet gjennomgang av erfaringer med gjeldende eiendomsmeglingslov og -forskrift. Evalueringen var ment å være et grunnlag for utvalgets vurdering av og forslag til ny eller endret lovregulering og eventuelt andre tiltak. Mandatet gav også anledning til å vurdere om det er behov for endringer i andre lover eller forskrifter som er av betydning for meglingsfunksjonen ved eiendomsomsetning. Utvalget leverte sin innstilling 4. juni 2021.

1.2 Evaluering av eiendomsmeglingsloven

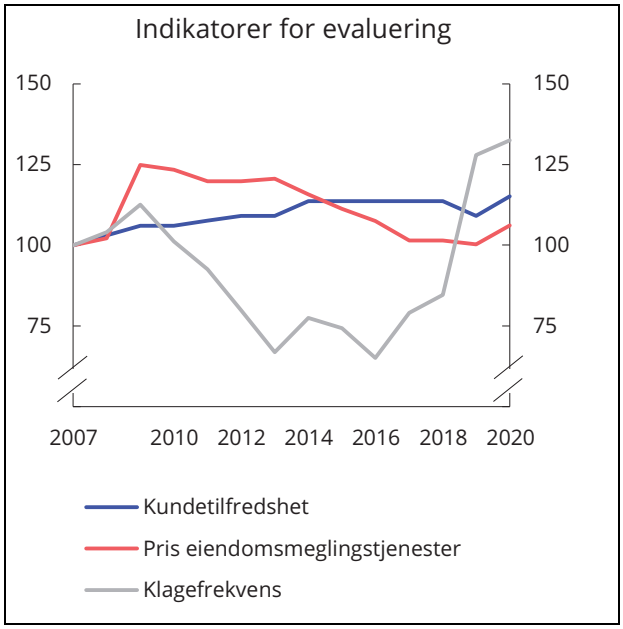
Evaluering av gjeldende eiendomsmeglingslov og -forskrift er sentralt i mandatet. Utvalget har gjennomgående vurdert om gjeldende rett bør videreføres eller om det er grunner til å gjøre endringer eller foreslå andre tiltak. Slik sett fremstår hele utredningen som en evaluering av eiendomsmeglingsloven. En stor del av drøftingen bygger på erfaringer og inntrykk fra myndighetene og bransjen av kvalitativ art. I noen spørsmål har det imidlertid vært mulig å støtte seg på observasjoner av mer systematisk og metodisk karakter, spesielt i analysen av forbrukervern, budgivning og utvikling av eiendomsmeglingsnæringen. Fra analysen av disse temaene har utvalget trukket ut data som summerer vesentlige resultater og utvikling av eiendomsmegling over tid.

Dagens lov om eiendomsmegling ble vedtatt i 2007, og trådte i kraft 1. januar 2008. Med 2007-loven ble det innført krav om at det skal utpekes en bestemt person som er ansvarlig for det enkelte oppdrag (ansvarlig megler), samtidig som det ble innført kvalifikasjonskrav til flere av de ansatte i eiendomsmeglingsforetaket. Det er en utbredt oppfatning, som utvalget stiller seg bak, at de skjerpede kvalifikasjonskravene var den viktigste endringen med 2007-loven. Et hovedspørsmål for evalueringen er derfor hvordan kvalifikasjonskravene har fungert, og om det er mulig å påvise forskjeller mellom en førsituasjon med lavere krav og en nåsituasjon med høyere krav til utdannings- og kompetansenivå.

Eiendomsmeglingsloven 1989 hadde ingen bestemmelser om ansvarlig megler. Det var krav om å ha faglig leder i eiendomsmeglingsforetaket og kvalifikasjonskrav for å være faglig leder, men ellers ingen lovfestede kvalifikasjonskrav for å utføre oppgaver på et eiendomsmeglingsoppdrag. Faglig leder var imidlertid ansvarlig for at de øvrige ansatte i foretaket hadde den nødvendige utdanning og praksis til å løse oppgavene de ble tildelt. Kvalifikasjonskrav til ansvarlig megler, eiendomsmeglerfullmektig og medhjelper til ansvarlig megler, ble innført med vedtagelsen av 2007-loven, med ikrafttredelse fra 1. januar 2011. Samtidig ble det innført en overgangsordning, som har gjort det mulig for erfarne eiendomsmeglere å fortsette uten å måtte ta hele utdanningen etter de nye kravene, dersom de avla en mindre omfattende overgangseksamen.

Konsekvenser av endringene i eiendomsmeglingsloven må måles mot lovens formål om «å legge til rette for at omsetning av fast eiendom ved bruk av mellommann skjer på en sikker, ordnet og effektiv måte», jf. § 1-1. Loven omfatter all eiendomsmegling, men kan i stor grad fravikes utenfor forbrukerforhold og i næringsmeglingsoppdrag. Bestemmelsene er først og fremst utformet for å beskytte forbrukeren, og det kommer klart frem i forarbeidene til loven at et hovedformål er å sikre forbrukernes interesser i eiendomshandelen. Følgelig er det rimelig å vurdere eiendomsmeglingsloven opp mot konsekvenser for forbrukerne, og utvalget har ikke nærmere vurdert hvordan loven fungerer for næringsmegling. Figur 1.1 viser utviklingen siden 2007 for indikatorer som utvalget mener kan si noe om konsekvenser av eiendomsmeglingsloven: kundetilfredshet, klagefrekvens og pris på eiendomsmeglingstjenester.

Med «sikker» og «ordnet» viser lovens formål til gjennomføringen av oppdraget og resultatet av eiendomsmeglingen. Loven skal legge til rette for at handelen gjennomføres på en måte som begge parter er fornøyd med, og uten at det blir konflikt om eiendomsmeglerens bistand eller opptreden. Kundetilfredshet kan være en indikator på om forbrukerne er fornøyde med eiendomsmeglingsforetaket. Indeksen i figuren er basert på *Norsk Kundebarometer*, slik at verdien i 2007 er satt til 100. Kundetilfredsheten med eiendomsmeglingsforetak økte gradvis frem til 2014, og flatet deretter ut. Hovedbildet er gradvis høyere score i perio-



Figur 1.1 Indikatorer for evaluering av eiendomsmeglingsloven, 2007=100

Kilde: Eiendomsmeglingsutvalget (basert på data fra Barcode Intelligence, Reklamasjonsnemnda for eiendomsmeglingstjenester, Finanstilsynet og Statistisk sentralbyrå).

den med innfasing av de nye kvalifikasjonskravene, deretter vedvarende, relativt høy kundetilfredshet. Undersøkelsen måler bare selgertilfredshet, og spør ikke om hvordan boligkjøperne har oppfattet eiendomsmeglingsforetaket. Dessuten har eiendomsmegling i spørreundersøkelsen omfattet bare de tre til fire største selskapene eller kjedene hvert år, og har derfor ikke vært representativ for hele bransjen. Fra 2021 utvides undersøkelsen til flere selskaper.

Forbrukere som mener eiendomsmegleren har gjort feil eller har forsømt seg, og ikke får avklart spørsmålet direkte med eiendomsmeglingsforetaket, kan ta saken videre til Reklamasjonsnemnda for eiendomsmeglingstjenester. Utviklingen i klagesaker kan dermed være en indikator på konfliktnivået i eiendomsmegling. Reklamasjonsnemnda ble opprettet 1. januar 2005, og har følgelig vært i virksomhet over hele perioden 2007-loven har vært i kraft. Klagene på eiendomsmegler kommer fra både kjøpere og selgere, men med en klar overvekt av klager fra kjøpere. Slik sett kan klagesaker oppfattes som en indikator mer for hvordan boligkjøperne oppfatter eiendomsmegleren, mens kundetilfredshet mer gir mer uttrykk for selgersiden. Figuren viser utviklingen i klagefrekvensen, det vil si antall klagesaker som andel av formidlingene (året før). Klagefrekvensen er omregnet til en indeks på klagereduksjon med nivået i 2007 satt lik 100. Lavere klagefrekvens gir et lavere indekstall, slik at reduksjon er en positiv utvikling. Frem til 2013 gikk klagefrekvensen markant ned, noe som kan indikere en positiv virkning av de nye kvalifikasjonskravene, både før de var iverksatt og i årene rett etter. Denne observasjonen kan samsvare med at flere tok eiendomsmeglerutdanning eller overgangseksamen i påvente av at de nye kravene ville tre i kraft. Fra 2017 har det imidlertid vært en økning i klagefrekvensen (høyere indekstall), og i 2019 og 2020 kom det markant flere klager enn årene før. Utviklingen de siste årene kan indikere en viss økning av konfliktnivået – om enn fra et svært lavt nivå. Spesielle forhold de to siste årene kan imidlertid ha bidratt til at flere tvister bringes inn for Reklamasjonsnemnda for eiendomsmeglingstjenester. Følgelig er det for tidlig å trekke konklusjoner om trenden kan ha snudd i uønsket retning.

Omsetningen av eiendommer gjennom eiendomsmegler skal skje på en effektiv måte. I det ligger også et forbrukervern, men en annen side av forbrukervernet enn i at omsetningen skal være sikker og ordnet. Som nevnt, peker sikker og ordnet i retning av kvalitet i gjennomføringen, mens effektiv må forstås som at eiendomsmeglingen skal være kostnadseffektiv. Det ligger også et forbrukervern og samfunnshensyn i å holde kostnadene nede i produksjonen av eiendomsmeglingstjenester. Mulige indikatorer på effektivitet kan være pris på eiendomsmeglingstjenester (meglervederlag) eller produktivitet. Figuren viser utviklingen i meglervederlag per formidling. Prisen er målt som gjennomsnittlig andel av salgssummen (provisjonssats), der prosentsatsen i 2007 er satt lik 100. For forbrukeren og samfunnet er det fordelaktig med lavere pris til en gitt kvalitet på tjenestene, slik at redusert indekstall beskriver en ønsket utvikling. Under finanskrisen var det et stort fall i boligprisene (nevneren), som bidro til at provisjonssatsen gikk opp. I etterkant har boligprisene økt, mens gjennomsnittsprisen per formidling har vært relativt stabil, slik at provisjonssatsen har blitt gradvis redusert. I 2020 økte imidlertid gjennomsnittsprisen som andel av salgssummen.

Produktiviteten i eiendomsmegling, målt som boligformidlinger per årsverk, falt markant under finanskrisen, men tok seg relativt raskt opp i etterkant. Vurdert med denne indikatoren, kom produktiviteten ikke helt tilbake til nivået før krisen, og har deretter ligget temmelig stabilt på et noe lavere nivå frem til 2019. Produktivitetsgevinster i form av økt kvalitet kommer imidlertid ikke frem med indikatoren formidlinger per årsverk. Med økt utdannings- og kompetansenivå i næringen og introduksjon av ny teknologi, kan det forventes en produktivtetsgevinst, men dette kom ikke frem i målbare størrelser før 2020, da både produktiviteten og provisjonssatsen gikk opp. Siden mange forhold var spesielle, bør det ikke legges for stor vekt på utviklingen i dette året isolert sett. På grunn av koronasituasjonen måtte eiendomsmeglerne raskt gjøre endringer i salgsprosessen, etterfulgt av et kraftig oppsving i eiendomsomsetningen. Det er for tidlig å si om produktivitetsveksten som fremkom i 2020 kan være et resultat av investeringene i kompetanse og ny teknologi gjennom flere år, eller om det var markedsforholdene dette ene året som gav så vidt store utslag på indikatorene.

1.3 Utvalgets hovedforslag og anbefalinger

I hovedtrekk mener utvalget at eiendomsmeglingsloven 2007 med forskrift og senere endringer har fungert på en god måte. Utvalget ser derfor ikke behov for store endringer i gjeldende lov, og

understreker betydningen av at sentrale bestemmelser videreføres. Blant annet utvikling av ny teknologi, endringer i boligmarkedet og befolkningens preferanser vil imidlertid påvirke grunnlaget og behovet for regulering av eiendomsmegling og hvordan reguleringen bør utformes. Reguleringen bør derfor være fremtidsrettet og tilstrekkelig fleksibel til å kunne tilpasses endringer i tilbud og etterspørsel av formidling knyttet til boligomsetning.

Stortingets anmodning om å sikre boligkjøpernes behov for mer tid i bolighandelen, står sentralt i utvalgets mandat. Som en direkte oppfølging, foreslår utvalget en hjemmel i eiendomsmeglingsloven til å fastsette minste akseptfrist i forskrift, og anbefaler at fristen settes til 30 minutter. Samtidig legger utvalget vekt på at gjeldende bestemmelser som er ment å gi partene bedre tid frem til budrunden starter, videreføres. Det innebærer spesielt at eiendomsmegler fortsatt ikke kan formidle bud med kortere akseptfrist enn kl. 12 første virkedag etter siste annonserte visning (formidlingsforbudet).

Utvalget var spesielt bedt om å ta stilling til om reglene om budgivning bør endres, og eventuelt foreslå slike endringer. I de aller fleste bolighandler legger eiendomsmegleren opp til å gjennomføre salget ved å invitere til en budrunde med åpen, stigende budgivning. Det er en salgsform som sikrer at alle interessenter kan delta på like vilkår, fordi den enkelte budgiver får løpende informasjon om andre bud og har mulighet til å justere egen budgivning ut fra dette. Det kan likevel være tilfeller der det ikke ligger til rette for åpen, stigende budgivning, og utvalget ser ikke behov for å lovregulere salgsformen.

Når boliger har vært lagt ut for salg med annonsert fellesvisning og mulighet til å gi bud, er det uheldig om det likevel ikke gjennomføres en åpen budkonkurranse. Interessenter som avtaler salg direkte med kjøper (kupping) eller legger inn bud med forbehold om at budet eller betingelser ikke skal formidles til andre budgivere (hemmelig bud), vil kunne sikre seg boligen på bekostning av andre potensielle kjøpere. Ikke bare kan det være andre som hadde vært villige til å by høyere hvis de hadde fått anledning, men slik kjøperadferd kan lede til oppfatninger om at salget ikke har gått riktig for seg, slik at flere ønsker å finne fremgangsmåter for å unngå budkonkurranser. Utvalget foreslår en ny bestemmelse i eiendomsmeglingsloven om at eiendomsmegler ikke kan formidle hemmelig bud. For å motvirke kupping, mener utvalget det er ønskelig med sterkere virkemidler enn i dag. I første omgang foreslår utvalget at omfanget av kupping kartlegges ved at eiendomsmeglingsfortakene melder dette inn i sin halvårlige rapportering til Finanstilsynet. Et flertall av utvalgsmedlemmene mener det bør vurderes endringer i avhendingslova som kan motvirke direktesalg som går utenom et avtalt eiendomsmeglingsoppdrag, men vil ikke utelukke andre løsninger som kan ha en dempende effekt på omfanget av kupping. Det er ulike syn på tidsperspektivet for en eventuell vurdering, og et mindretall har i utgangspunktet betenkeligheter ved å gripe inn i avtalefriheten. Samtidig understreker utvalget at eiendomsmegleren allerede har en plikt til å oppfordre selgeren til ikke å ta imot bud direkte fra budgivere, men henvise den potensielle «kupperen» til eiendomsmegleren. Utvalget foreslår at sentrale bestemmelser om budgivningen flyttes fra forskriften til loven, som vil løfte frem blant annet denne plikten.

Eiendomsmegling omfatter forskjellige typer av formidling – både salg og utleie, som kan gjelde enten boliger eller næringseiendom. Risiko og behov for kvalifikasjoner er forskjellig for de ulike typene av formidling. I dag er det samme konsesjonskrav for alle typer eiendomsmegling. Imidlertid er det adgang til å fravike enkeltbestemmelser i loven og forskriften som regulerer utøvelse av eiendomsmeglingsvirksomheten i næringsmegling, utleiemegling og utenlandsmegling. Blant annet kan kvalifikasjonskravet for ansvarlig megler fravikes i næringsmeglingsoppdrag. Utvalget foreslår at det også åpnes for differensierte konsesjonskrav avhengig av hvilken type eiendomsmeglingsvirksomhet det enkelte foretak skal drive. Et flertall i utvalget mener det bør ordnes ved å innføre flere konsesjonstyper, der det stilles mindre omfattende konsesjonskrav til foretak som bare skal utøve næringsmegling eller utleiemegling, enn øvrig eiendomsmegling.

Forbrukervernet i bolighandler er omfattende, med vel etablerte ordninger, som utvalget mener bør videreføres. Ettersom en vesentlig del av bestemmelsene i eiendomsmeglingsloven er motivert ut fra hensyn til å beskytte forbrukeren, er det få regler som kan fjernes eller gjøres mer lempelige uten at det svekker forbrukervernet. Blant annet ønsker utvalget å videreføre forbudet mot progressivt vederlag, det vil si at provisjonssatsen ikke kan øke med økt salgssum. Utvalget mener likevel at det kan og bør gjøres forbedringer. Endringene i avhendingslova som skal gi insentiver til økt bruk av tilstandsrapporter og utdannings- og kompetansekrav til de som skal utarbeide rapportene, bør iverksettes så snart som mulig. I tillegg foreslår utvalget tiltak som

styrker forbrukervernet etter eiendomsmeglingsloven, blant annet at all eiendomsmegling skal skje gjennom foretak med tillatelse, at fagansvarlig må gjennomgå et ekstra kurs, og at det innføres egnethetsvurdering av flere yrkesgrupper enn i dag. Det innebærer blant annet at advokatenes rett til å drive eiendomsmegling i kraft av advokatbevillingen, oppheves. Utvalgets forslag knyttet til budgivningen vil også bidra til å styrke forbrukervernet.

Etter mandatet er utvalget også bedt å vurdere om lovgivningen bør utvides til å regulere bruk av nye løsninger og sikre likebehandling av ulike typer aktører som tilrettelegger for eiendomsomsetning. Selvhjelpstjenester retter seg mot forbrukere som ønsker å selge boligen uten involvering av eiendomsmegler, og utvalget mener det ville være uheldig å utvide reguleringen av eiendomsmegling til slike tjenester. Det betyr ikke at enhver tjeneste som definerer seg selv som «selvhjelpstjeneste», automatisk faller utenfor eiendomsmeglingsloven. Utvalget har derimot definert ulike vurderingsmomenter som bør inngå i en konkret helhetsvurdering av om tjenesten er å anse som eiendomsmegling. Det er forskjellige syn i utvalget på hvordan kunstig intelligens og maskinlæring skal forstås ut fra kriteriene. I tillegg er det et mindretall av utvalgsmedlemmene som mener at tilbydere av selvhjelpstjenester bør reguleres særskilt enten i samme lov som eiendomsmegling eller i en egen lov.

1.4 Boligmarkedet

Kapittel 4 gir en oversikt over utviklingen i boligmarkedet. For å se det norske boligmarkedet i en bredere sammenheng, er det også noen figurer som viser situasjonen eller utviklingen i flere land. Omsetningen av eiendommer og andeler i borettslag har vokst fra omtrent 180 000 i 2000 til over 250 000 omsetninger i 2020. Bolig- og fritidseiendommer står for hele veksten over perioden.

De fleste husholdninger i Norge eier egen bolig. Det henger blant annet sammen med boligpolitikken som ble satt i gang etter andre verdenskrig, inntektsutviklingen og skattepolitikken. Andelen som eier egen bolig, fremstår som høy når vi sammenligner med andre land i den nordlige delen av Europa, mens det for et større utvalg fremkommer flere land med høy andel boligeiere, hvorav enkelte ligger over Norge.

Boligprisene har steget kraftig over mange år og er på et høyt nivå sammenlignet med husholdningenes inntekter. Prisveksten har vært drevet blant annet av at boligbyggingen ikke har holdt følge med befolkningsveksten, relativt høy inntekstvekst og lavt rentenivå. Bankenes utlånspraksis har vært regulert med sikte på å bidra til en bærekraftig utvikling i boliglånsmarkedet, fra 2015 med boliglånsforskriften, som nå inngår i utlånsforskriften. Sterk vekst i boligprisene har ført til høy gjeld i norske husholdninger. Samtidig er husholdningenes høye gjeldsgrad en sårbarhet for norsk økonomi.

Utviklingen i boligmarkedet er viktig for eiendomsmegling som næring. Megling av bolig- og fritidseiendommer står for rundt 85 prosent av omsetningen fra eiendomsmeglingstjenester. Grunnlaget for vekst i næringen har ligget i det økte antallet boligomsetninger, og ikke i høyere pris på boligene som omsettes. Store svingninger i boligmarkedet er uheldig for både eiendomsmeglerne og den alminnelige forbruker. En mer stabil utvikling av boligomsetningen bidrar både til forbrukervern og en sunn utvikling av næringen.

1.5 Økonomisk teori

Økonomisk teori som kan være relevant for analyser av eiendomsmegling, er kort beskrevet i *kapittel 5*. Anvendelse av teorien kommer i det etterfølgende kapitlet om bolighandel og budgivning.

Studier av eiendomsmegling har ikke hatt en bred plass i økonomisk forskning og modellutvikling, verken i Norge eller andre land. Det kan skyldes flere forhold, blant annet at det i økonomisk analyse har vært vanlig å se på tilbud og etterspørsel som bestemt av selgere og kjøpere som finner hverandre uten en tredjepart, og at datagrunnlaget for kvantitativ analyse av boligtransaksjoner er mangelfullt i mange land. Boliger er svært forskjellige og varierer etter en rekke ulike egenskaper, samtidig som det er et stort spenn i forbrukernes preferanser for egenskaper ved boligen. Derfor avviker boligmarkeder på mange måter fra forutsetninger for perfekt konkurranse.

Av særlig relevans for studier av eiendomsmegling er økonomisk teori om og analyser av hvordan transaksjonskostnader påvirker boligmarkedene. Betydningen av transaksjonen følger av at det til enhver tid er en relativt liten del av boligmassen som ligger ute for salg, og at forbrukerne har ufullstendig informasjon når de skal bytte bolig eller etablere seg i boligmarkedet. Økonomiske modeller med søkekostnader viser at forhold ved salgsprosessen kan påvirke markedsprisen på boliger. Et annet resultat er at hus-

holdningene på egenhånd søker mindre enn det som er optimalt for samfunnet.

Markedssvikt kan begrunne inngrep fra myndighetene i form av regulering eller økonomiske virkemidler. Vanlige årsaker til markedssvikt er fravær av markeder for enkelte goder (typisk miljø og helse), aktører som kan utnytte markedsmakt og informasjonsskjevheter mellom aktørene. Herav er det særlig informasjonsskjevheter som kan begrunne regulering gjennom eiendomsmeglingsloven. I et marked med produkter av varierende kvalitet som kjøperne ikke kjenner (fullt ut), slik det typisk er for brukte boliger, er det samfunnsøkonomiske problemet med informasjonsskjevhet at kvalitetsprodukter kan bli presset ut av markedet. En løsning for selgerne er å knytte vilkår til handelen som gir kjøperen signaler om at produktet holder høy kvalitet. Eiendomsmeglingsloven kan forstås som en form for *ex ante* signalisering av eiendomsmegleren. Med bruk av eiendomsmegler binder selgeren seg til at all relevant informasjon om boligen kommer frem, mot trygghet for at en bolig av høy kvalitet vil bli solgt til en god pris.

Fra auksjonsteori, som er et etablert og omfattende felt innenfor økonomifaget, er det mulig å hente mange resultater som er direkte relevante for boligsalg og regler for budrunder. Det er vanlig å selge brukte boliger gjennom en budrunde med åpen, stigende budgivning. Salgsformen har likhetstrekk med engelsk auksjon, men det er også noen avvik, blant annet ved at det kan legges inn hemmelig bud, og at selgeren ikke er forpliktet til å akseptere det høyeste budet. I en engelsk auksjon får budgiverne løpende informasjon om alle andre bud. Når ingen andre byr høyere står det igjen én vinner, som får kjøpe auksjonsobjektet. Risikoaversjon vil ikke påvirke resultatet i en engelsk auksjon, mens i en lukket auksjon vil tilslagsprisen bli høyere enn med risikonøytrale budgivere. Med engelsk auksjon får budgivere informasjon om andres verdsetting under budrunden, slik at vinnende bud gis basert på et bedre informasjonsgrunnlag enn i en lukket budrunde. Dette trekker i retning av at engelsk auksjon er å foretrekke dersom budgiverne lar seg påvirke av andre bud, som særlig kan være tilfelle i et opphetet marked der flere kjøper bolig i den hensikt å kunne selge videre.

Mange trekk ved regulering av og praksis for eiendomsmegling i Norge kan forstås ved og finner støtte i økonomisk teori. En åpen auksjon med stigende bud, slik de fleste boligsalg gjennomføres, har solid støtte i økonomisk teori som en effektiv metode for å gjennomføre transaksjoner under ufullkommen konkurranse. Det kan imidlertid være grunn til å se nærmere på avvik fra en engelsk auksjon slik boligsalg i dag gjennomføres, for eksempel at budrunden kan bli avlyst på grunn av at kjøperen avtaler salget direkte med selgeren (kupping), eller at deltagerne, dersom budrunden avholdes, ikke er garantert å få fullstendig og løpende informasjon om andre bud.

Boligmarkedet og teknologi for transaksjoner har endret seg betydelig over de siste tiårene. For å forstå endringene og hva de innebærer for regulering av eiendomsmegling, er det nødvendig med analyse basert på blant annet økonomisk teori. Det er også viktig å forstå hvordan reguleringene kan påvirke transaksjoner, som igjen kan ha virkninger inn i boligmarkedet og for finansiell stabilitet. Selv om det er mange likhetstrekk, skiller reguleringen i Norge seg på viktige områder fra andre land. Utvalget mener det er et stort behov for å analysere regulering av eiendomsmegling og transaksjoner innenfor boligøkonomi og reguleringsøkonomi.

1.6 Bolighandel og budgivning

Tema for *kapittel 6* er den delen av salgsprosessen som kobler selger og kjøper av en bolig. Kapitlet bygger for en stor del på en analyse av norske buddata, som ble gjennomført av Samfunnsøkonomisk analyse. Det er også trukket inn informasjon om boligsalg i andre land, blant annet basert på en analyse av Oslo Economics. Begge analysene inngår som digitalt vedlegg til utredningen.

Regelverket gir i dag et betydelig handlingsrom for hvordan eiendomsmegleren legger opp salgsprosessen og budgivningen. Selv om de fleste boligsalg gjennom eiendomsmegler i dag skjer gjennom åpen, stigende budgivning, mener utvalget det ikke er behov for å lovfeste denne salgsformen. Eiendomsmegleren bør fortsatt stå fritt til å avtale salgsformen med selger. Et unntak, der loven griper direkte inn i gjennomføringen, er det såkalte formidlingsforbudet, som sier at eiendomsmegleren ikke kan formidle bud med kortere akseptfrist enn til kl. 12 første virkedag etter siste annonserte visning. Formidlingsforbudet ble innført for å gi partene bedre tid frem til budrunden starter, men det er fortsatt en utbredt oppfatning om at partene får for dårlig tid i selve budrunden. Selv om analysen på buddata ikke gir et entydig resultat om budgiverne trenger mer tid eller ikke, har utvalget vurdert det som sannsynlig at en regelbestemt akseptfrist kan bidra til mer tid i budrundene og mer ensartet praksis mellom

eiendomsmeglere. På dette grunnlaget foreslår utvalget en hjemmel i eiendomsmeglingsloven til å fastsette minste akseptfrist, og anbefaler at fristen settes til 30 minutter.

I noen boligsalg som er annonsert gjennom eiendomsmegler, forekommer det at interessenter forsøker å omgå en åpen budrunde ved å enten avtale salget direkte med selgeren eller gi bud med forbehold om at det ikke skal formidles til andre budgivere. Dersom selgeren aksepterer et kuppbud, medfører det at det ikke vil bli avholdt budrunder, som kunne ha vist den faktiske markedsverdien av boligen. Hemmelig bud vil derimot ikke hindre at budrundene gjennomføres, men det vil være ett eller flere bud som er gitt med forbehold om at budet ikke formidles til andre budgivere.

Kupping kan ha en samfunnsøkonomisk kostnad både ved at andre interessenter ikke får delta i budkonkurransen, og at de pådrar seg unødvendige søkekostnader med å reise til en avlyst visning, forberede et mulig kjøp mv. Forekomst av kupping er likevel ikke entydig negativt. Dersom kupperen er den som har høyest verdsetting, vil andre som uansett ikke hadde vunnet budrunden, spare søkekostnader. Det kan også tenkes å ligge et forsikringselement for begge parter i kupping. Utvalget har ikke grunnlag for å anslå hvor mange av de kuppede boligene som omsettes til riktig kjøper i den forstand at kupperen har høyest verdsetting. Kupping tidlig i prosessen innebærer at i hvert fall en del interessenter sparer søkekostnader for en bolig der de uansett ikke ville ha vunnet budrunden. Det kan tilsi at det først og fremst er kupping sent i salgsprosessen som bør begrenses eller unngås.

Kostnadene av kupping avhenger av hvor utbredt fenomenet er. Analysen av buddata indikerer et gjennomsnittlig omfang rundt fem prosent av boligsalgene i hele landet og over flere år. I lokale markeder og over kortere perioder, kan kupping få et større omfang, slik det var i Oslo fra juli 2020 til januar 2021. Dersom kupping skulle bli mer vanlig, kan det bli en utbredt oppfatning blant aktuelle kjøpere om at attraktive boliger ikke vil være tilgjengelige for salg etter første annonserte visning. I så fall kan det bli mange som kupper fordi de tror andre vil gjøre det, som ville undergrave en åpen, stigende budgivning som salgsform. Utvalget mener derfor at det er ønskelig å motvirke kupping med sterkere virkemidler enn i dag.

Et direkte forbud i eiendomsmeglingsloven mot at selgeren inngår avtale utenom eiendomsmegler, vil ikke være gjennomførbart. Selgeren vil alltid ha mulighet til å gå ut av oppdragsavtalen mot en godtgjørelse til eiendomsmegler. Utvalget har vurdert om det kan tenkes bestemmelser som retter seg mot eiendomsmeglingsoppdraget, men likevel innebærer at terskelen for å gå utenom eiendomsmegleren blir høyere for kjøperen eller selgeren. Imidlertid synes ingen av alternativene som utvalget har vurdert, å være gjennomførbare eller kunne ha merkbar virkning.

Kupping blir ikke registrert systematisk av eiendomsmeglingsforetakene, og det lages ikke statistikk som viser hvor mange av formidlingene dette gjelder. Omfanget av boligsalg som er annonsert av eiendomsmegler, men likevel avtales direkte mellom selger og kjøper, er derfor usikkert. Utvalget mener det er behov for statistikk om kupping, og foreslår at eiendomsmeglingsforetakenes begynner å melde slike formidlinger i sin halvårlige rapportering til Finanstilsynet.

Hemmelig bud eller forbehold i boligauksjoner medfører at andre interessenter ikke får informasjon om at de må by høyere for å fortsatt være med i budrunden. Med mulighet for og bruk av hemmelig bud kan det brer seg en oppfatning blant boligkjøpere om at eiendomsmegleren ikke formidler det ledende budet, og at det følgelig er nødvendig å by høyt over prisantydningen eller andre, kjente bud. Hvis tilstrekkelig mange legger inn hemmelig bud ut fra en forventning om at andre også gjør det, eventuelt byr høyere i frykt for at det ligger inne et hemmelig bud, kan systemet med åpen, stigende budgivning etter hvert undergraves. Et hemmelig bud reduserer uansett informasjonen til andre budgivere, noe som medfører at den med høyest verdsetting ikke nødvendigvis vinner frem i budrunder.

Eiendomsmeglingsloven har ikke noe uttrykkelig forbud mot bruk av hemmelig bud eller forbehold. Utvalget foreslår derfor en ny bestemmelse i eiendomsmeglingsloven om at eiendomsmegleren ikke kan formidle bud med forbehold om at budet skal holdes skjult for andre budgivere og interessenter, til selger.

1.7 Eiendomsmegling som næring

Kapittel 7 beskriver eiendomsmegling som næring. Eiendomsmegling er viktig for samfunnet først og fremst gjennom trygg og effektiv omsetning av eiendommer. Med omtrent 6 000 sysselsatte og en årlig omsetning på over 11 mrd. kroner i 2020, er næringen i seg selv også viktig for økonomien. Over de siste femten årene har eien-

domsmegling hatt en vekst som etter omsetning og sysselsetting ligger over gjennomsnittet av næringer. Det meste av veksten kan forklares med flere boligomsetninger.

Eiendomsmegling og boligomsetning er regulert med en rekke særregler i tillegg til det alminnelige regelverket for selskaper, forbrukerkjøp mv. Bortsett fra muligheten som advokater har til å påta seg eiendomsmeglingsoppdrag, sikrer reguleringene at eiendomsmeglingstjenestene ikke er utsatt for konkurranse fra andre næringer eller yrker. Regelverket er derimot ikke til hinder for å legge ut egen bolig for salg og selv ta hånd om handelen. For salg av boligeiendommer som annonseres i markedet, har eiendomsmeglingsforetakene en markedsandel på omtrent 98 prosent for boliger og over 85 prosent for fritidsboliger. Derimot har eiendomsmeglingsforetakene mistet mye av markedet for omsetning av næringseiendommer. Utleiemegling utgjør lite av den samlede omsetningen i næringen, med formidling av næringsutleie vesentlig større enn boligutleie.

Prisen for en boligformidling var omtrent det samme i 2019 som ti år tidligere, mellom 55 000 og 60 000 kroner eksklusiv merverdiavgift regnet i 2020-kroner. At gjennomsnittsprisen på oppdragene frem til 2019 ikke fulgte prisstigningen på boliger, kan være en indikasjon på virksom konkurranse. I 2020 økte imidlertid vederlaget per formidling en god del. Dette var et spesielt år med koronasituasjonen og sterk vekst i boligomsetningen, slik at det er for tidlig å trekke konklusjoner ut fra prisøkningen dette året. Utvalget er av den oppfatning at det synes å være en rimelig grad av virksom konkurranse i markedet for eiendomsmeglingsoppdrag.

Nesten alle de større eiendomsmeglingsforetakene har tilknytning til banker gjennom eierskap eller franchisesamarbeid. Mye tyder på at banktilknytningen har bidratt positivt til arbeidsforhold, bruk av ny teknologi og profesjonalisering i næringen. Banktilknytningen ser heller ikke ut til å ha svekket konkurransen i markedet for eiendomsmegling. Det kan likevel være negative sider ved samarbeid mellom banker og eiendomsmeglingsforetak. For å ha et fritt valg av eiendomsmegler må kundene vite på forhånd om de velger samme bankforbindelse som eiendomsmeglingsforetak, eller en annen bank. Utvalget foreslår derfor en ny bestemmelse om at samarbeid eller annen tilknytning til foretak som kan være egnet til å påvirke eiendomsmeglerens rådgivning, skal fremgå i salgsoppgaven.

Eiendomsmeglingsforetakene og advokater som driver eiendomsmegling, behandler og oppbevarer klientmidler i et betydelig omfang. Oppbevaring utover dagens krav om sikkerhetsstillelse på minimum 45 mill. kroner, medfører en risiko for tap for kjøpere av fast eiendom. Etter utvalgets vurdering er det vanskelig å anslå den reelle risikoen for tap dersom sikkerhetsstillelsen ikke dekker klientmidlene fullt ut. Selv om det hittil ikke har vært noen slike hendelser, synes det å være sårbarheter i systemet som gjør at muligheten for at det kan skje, ikke kan utelukkes. Utvalgets flertall mener sikkerhetsstillelsen bør stå i forhold til størrelsen av klientmidlene som foretaket oppbevarer, og hvor stor risiko det er knyttet til oppbevaringen. Flertallet foreslår derfor at det i forskrift fastsettes differensierte krav etter foretakets omsetning og risiko, men antar det ikke er behov for en garanti som til enhver tid dekker de største klientmiddelbeholdningene fullt ut. Utvalgets mindretall mener derimot at eiendomsmeglingsforetak som mottar klientmidler fra bolig- og fritidseiendomsformidling, må sikre disse fullt ut. Alternativt må oppgjøret overlates til et annet eiendomsmeglingsforetak, eller foretas direkte gjennom partenes bankforbindelser.

1.8 Teknologisk endring

Kapittel 8 beskriver teknologisk endring i eiendomsmeglingsforetakene. Som grunnlag for beskrivelsen og vurderingene, utformet utvalget et spørreskjema om bruk av digital teknologi, som ble besvart av 14 selskaper eller kjeder innenfor eiendomsmegling. Dette omfatter de største selskapene eller kjedene, og dekker dermed en stor del av eiendomsmeglingsvirksomheten. Undersøkelsen ble gjennomført i mai 2020.

En hoveddel av selskapene eller kjedene vurderer nye løsninger fra leverandører og teknologimiljøer, og tar i bruk det som skaper en merverdi uten nevneverdig endring av salgskonseptet (følgere). Enkelte selskaper utprøver nye salgskonsepter og utvikler i betydelig grad egne løsninger og tilpasser programvaren (innovative). Noen få selskaper fremstår som tilbakeholdne med bruk av ny teknologi og holder i hovedsak fast ved dagens forretningsmodell (tradisjonelle). Respondentene var imidlertid ikke representative for hele eiendomsmeglingsnæringen, ettersom spørreskjemaet ble sendt først og fremst til selskaper eller kjeder som var antatt å ligge langt fremme i bruk av digital teknologi. Svarene indikerer at bankeide selskaper har større grad av egenut-

viklet teknologi enn andre, mens det ikke var noen systematiske forskjeller etter forretningsmodell eller geografisk dekning.

Resultatene indikerer at eiendomsmeglingsloven ikke har vært til hinder for en omfattende digitalisering av næringen. For de oppgavene der digitaliseringen har kommet relativt kort, som kontroll av finansiering og oppgjør, er det samhandling mellom systemer i ulike selskaper som har forsinket utviklingen. På andre områder har selskapene gjennomgående et tilbud til kundene om tjenester på digitale plattformer, men bruken begrenses av at det er en del kunder som ikke er fortrolige med eller ønsker å bruke denne teknologien ved en eiendomshandel.

Digital teknologi er sentralt i nye forretningskonsepter der kunden utfører oppgaver som inngår i et tradisjonelt eiendomsmeglingsoppdrag. Ofte omtales et slikt forretningskonsept som hybridmegling. Det kan tenkes forskjellige konsepter for samhandling og oppgavefordeling mellom eiendomsmegler og kunde. Modellen for hybridmegling som vi har sett i Norge, og som også finnes i andre land, er at kontakt med kunden foregår på en digital plattform, oppdraget har fast pris, og selgeren selv står for visningen. For øvrig gjennomfører eiendomsmeglingsforetaket salgsoppdraget på tradisjonell måte.

Svarene i spørreundersøkelsen viser at andre faser av eiendomsmeglingsoppdraget enn visningen kan bli automatisert eller i hvert fall vesentlig forenklet i årene fremover. Blant annet er det i det minste ett selskap som konkret vurderer å tilby budgivning over en budapplikasjon. Med en applikasjon vinner automatisk høyeste bud innen en tidsfrist eller etter utløpt akseptfrist for forrige bud. En slik budapplikasjon vil sikre transparens og utelukke at bud kan avgis hemmelig. Å overlate budrunden helt til programvaren vil også kreve en eller annen form for forhåndsgodkjenning av finansieringen før budrunden, noe flere selskaper var inne på i svarene til spørreundersøkelsen.

Digitaliseringen kan ha virkninger som trekker i ulik retning – til at oppgaver flyttes ut til kunden, men også til kostnadsreduksjon og kvalitetsforbedring for tjenester innenfor foretaket. Informasjon blir mer tilgjengelig og samhandling enklere, slik at mange kunder vil være i stand til å gjøre oppgaver som tradisjonelt har vært utført av eiendomsmegleren. Men hvis oppgaven først er automatisert, ligger kostnadene for selskapet først og fremst i IT-utstyr og ingeniører, og mindre i eiendomsmeglerens arbeidstimer. For utvikling av nye eiendomsmeglingskonsepter, kan det kostnadsmessig ligge mest til rette for at kunden overtar arbeidsintensive oppgaver fremfor oppgaver som kan automatiseres.

1.9 Om å selge bolig selv

I *kapittel 9* omhandles det å gjennomføre boligsalget helt eller delvis uten bruk av eiendomsmegler. De siste årene har det kommet flere tilbud som tilrettelegger for at forbrukerne kan gjøre mer eller alt av bolighandelen selv, men samtidig få profesjonell bistand i ulike former eller faser av salgsprosessen. Det foreligger i dag i hovedsak fire alternativer:

- *Fastprissalg* foregår ved at et eiendomsselskap gir et kontanttilbud og ordner overdragelsen av boligen for selgeren i løpet av få dager.
- *Hybridmegling* er et salgsoppdrag der eiendomsmegleren, innenfor rammen av eiendomsmeglingsloven, overlater flere av oppgavene til selgeren.
- *Kommer-for-salg-tjenester* er annonseplattformer der potensielle selgere kan legge ut boligen og få en indikasjon på kjøperinteressen.
- *Selvhjelpstjenester* gir tilgang til digitale hjelpemidler og informasjonsinnhenting, som leder selgeren gjennom salgsprosessen frem til oppgjøret.

Selv om forretningsmodellene er svært forskjellige, har de også noen likhetstrekk. Tjenestene er i stor grad nettbaserte og legger opp til kundekontakt gjennom digitale portaler. Et annet fellestrekk er at kunden får tilbud om fast pris enten for enkeltelementer, hele tjenesten eller på boligen.

Tjenester innenfor og utenfor eiendomsmeglingsloven kan langt på vei fremstå som sammenfallende for forbrukerne. Forskjellen ligger først og fremt i at det innenfor eiendomsmeglingsloven er mulig å tilby rådgivning og skreddersøm som er tilpasset det enkelte oppdrag, og inkludere faglig kompetanse og erfaring av en eiendomsmegler.

En forbruker som benytter en selvhjelpstjeneste til å selge boligen, vil nødvendigvis ta større risiko enn med bruk av eiendomsmegler. Hvis alternativet er at selgeren gjør alt selv, kan imidlertid en selvhjelpstjeneste bidra til å styrke forbrukervernet ved hjelp til selgeren med å fremskaffe og formidle opplysninger om eiendommen. Selv om systemet automatisk innhenter mange opplysninger om eiendommen, vil det være selgeren på egenhånd som må avgjøre hvilke opplysninger som trekkes frem og vektlegges i annonsen og

salgsoppgaven. Utvalget vil fremheve at automatisk innhenting av opplysninger er et gode. Det er likevel ingen automatikk i at det er de relevante opplysningene om boligen som kommuniseres til kjøper, eller i at opplysningene formidles korrekt og balansert gjennom en selvhjelpstjeneste.

Utvalget ser to hovedalternativer for regulering av selvhjelpstjenester: Det første alternativet er å presisere avgrensingen av eiendomsmegling klarere gjennom forarbeidene til eiendomsmeglingsloven og Finanstilsynets praksis. Eiendomsmegling vil fortsatt være regulert i eiendomsmeglingsloven, mens selvhjelpstjenester kommer inn under generell forbrukerrettslig lovgivning. Det andre alternativet er å utvide virkeområdet for eiendomsmeglingsloven til å omfatte selvhjelpstjenester, eventuelt innføre en egen lov om tilbud av selvhjelpstjenester for bolighandel. Utvalget har skissert kriterier for avgrensning mot selvhjelpstjenester. Et flertall i utvalget har tiltro til at Finanstilsynet gjennom praksis, og eventuelt ytterligere presiseringer, vil kunne håndtere en slik avgrensning, og mener det ville være uheldig å utvide eiendomsmeglingsloven til å omfatte tjenester som ikke anses å være eiendomsmegling. Et mindretall ønsker derimot at selvhjelpstjenester blir omfattet av samme lov som eiendomsmegling, eventuelt regulert i egen lov, og har skissert hvordan krav til tilbyder av selvhjelpstjenester kan utformes.

1.10 Forbrukervern i bolighandler

Forbrukervern i ulike sammenhenger er tema gjennom nesten alle kapitlene i utredningen. I *kapittel 10* er det gitt en samlet fremstilling av forbrukervern, herunder drøftet hva som er betydningen av forbrukervern, ulike virkemidler for å redusere risiko ved en handel, forbrukervern i eiendomsmeglingsloven og indikator på forbrukervern. En stor del av reguleringen i eiendomsmeglingsloven er motivert ut fra ønsket om å beskytte forbrukerne. Kravene om tillatelse og offentlig tilsyn, kvalifikasjonskravene, eiendomsmeglers undersøkelses- og opplysningsplikt, krav til budgivning og prinsippet om «ytelse mot ytelse» i oppgjøret, er særlig viktige forbrukervernregler i dagens regulering av eiendomsmeglingsvirksomhet.

Det kan tenkes forskjellige tilnærminger til forbrukervern, blant annet mangelsansvar, angrefrist, forsikring, informasjon og profesjonell tredjepart. Bolighandel mellom forbrukere er omfattet av flere av disse tilnærmingene: Mangelsansvar og informasjonskrav for selger følger av avhendingslova, og gjelder alle bolighandler mellom forbrukere. Bruk av forsikring eller eiendomsmegler kommer i tillegg hvis den enkelte boligselger ønsker å gjøre bruk av det. Derimot er angrefrist, i motsetning til i mange andre land, ikke en del av forbrukervernet ved bolighandler i Norge. Når bud eller aksept er avgitt, er dette bindende.

Markedsføringen av boliger gjennom annonser og salgsoppgaven er sentrale kilder til informasjon for forbrukere som vurderer boligkjøp. Utvalget har vurdert om Finanstilsynet bør føre tilsyn også med markedsføring gjennom eiendomsmeglingsforetak, men anbefaler heller et tettere samarbeid om tilsynsarbeidet mellom Finanstilsynet og Forbrukertilsynet.

Forbrukervernet gjennom eiendomsmeglingsloven er i stor grad forebyggende, ved krav til tillatelse og tilsyn for både foretak og person, og til innholdet i et eiendomsmeglingsoppdrag. Det er ikke åpenbart at å innføre angrefrist i en eller annen form i tillegg, ville styrke forbrukervernet. Angrefrist kan gi partene mer tid til å områ seg og gjennomgå avtalen (som da blir å regne som foreløpig), men vil på mange måter bare være en utsettelse av beslutningstidspunktet. Dessuten ville det å innføre angrefrist åpne for fiktive eller useriøse bud, som kan undergrave salg gjennom auksjon som omsetningsform. Usikkerheten som angrerett skaper, har også den virkning at det bringer inn ytterligere ett moment i en allerede krevende budrunde. Slik utvalget ser det, er det bedre å bygge videre på gjeldende eiendomsmeglingslov, og eventuelt styrke aktuelle bestemmelser som retter seg mot forbrukervern, fremfor å innlemme helt nye tilnærminger i rettstilstanden. Det kan imidlertid tenkes problemer ved gjennomføringen av budrunder der en snever form for angrefrist likevel kan vurderes, noe utvalget har drøftet i kapittel 22 om mulige endringer i avhendingslova.

Virkninger på forbrukervernet er sentralt ved evaluering av eiendomsmeglingsloven. Ettersom loven i stor grad er rettet inn mot å beskytte forbrukeren, må forbrukervern inngå som en hovedfaktor på nyttesiden i vurdering av virkninger av reguleringen. Det er imidlertid ingen enkelt statistikk eller tallstørrelse som fanger opp forbrukervern rett frem eller i sin fulle bredde. Reglene om forbrukervern i bolighandler følger heller ikke bare av eiendomsmeglingsloven, men også av andre lover, der avhendingslova og markedsføringsloven er særlig viktige. I tillegg kommer det forhold at det kan ha skjedd endringer i boligmarkedet som påvirker forbrukervernet. Utvalget har festet seg ved to indikatorer for kvalitative sider ved forbrukervern som oppdateres årlig, og der-

ved kan si noe om utviklingen over tid. Kundetilfredshet med blant annet eiendomsmeglingsforetak blir målt gjennom en årlig spørreundersøkelse, *Norsk Kundebarometer*. Utviklingen i klagesaker til Reklamasjonsnemnda for eiendomsmeglingstjenester kan være en indikator på konfliktnivået. I tillegg har forbrukervernet en kostnadsside, der en indikator kan være pris på eiendomsmeglingstjenestene som andel av gjennomsnittlig salgssum.

1.11 Forenkling

Kapittel 11 har først en drøfting av forenkling mer generelt og hvordan eiendomsmegling berøres av tidligere forenklingsarbeid, og deretter konkrete forslag til forenklinger. Mange av forenklingstiltakene for næringslivet generelt treffer blant annet eiendomsmegling, særlig tiltak rettet mot små foretak. Det har blitt betydelig enklere å etablere selskaper. Tidsbruk og kostnader er redusert ved innføring av elektroniske løsninger i Foretaksregisteret og omfattende innsending og veiledning gjennom portalen Altinn. Samordning og digitale løsninger har gjort rapportering til myndighetene enklere. Samarbeid mellom myndighetene og bransjen kan legge til rette for forenklinger overfor forbrukerne, for eksempel endringene i boligannonsene på Finn.no fra høsten 2018.

Utvalget har i sin gjennomgang av eiendomsmeglingsloven og drøfting av forslag til regelverksendringer, fortløpende vurdert mulige forenklinger. Av foreslåtte endringer i eiendomsmeglingsloven og -forskriften vil den største kostnadsreduksjonen for eiendomsmeglingsforetakene ligge i å fjerne krav til å skrive rekning på medgått tid. I tillegg ligger det enn viss besparelse i å fjerne krav om å gi timepristilbud til alle kunder, ettersom de fleste boligselgere ønsker fastpris eller provisjonsbasert vederlag. Utvalget foreslår også at foretakene får anledning til digital oppbevaring av kjøpekontrakter med «original» på papir. Lempninger i konsesjonskrav til næringsmegling og utleiemegling innebærer også forenklinger i den forstand at foretakene får større handlingsrom for bruk av ulik kompetanse og står friere i hvordan de organiserer virksomheten. Et flertall i utvalget foreslår også å fjerne krav om tillatelse for delt fagansvar innenfor samme foretak.

De aller fleste bestemmelser i eiendomsmeglingsloven er fastsatt med et formål om å beskytte forbrukeren. Det medfører, slik utvalget ser det, et relativt begrenset rom for å fjerne eller nedskalere bestemmelser i eiendomsmeglingsloven. Utvalget har også vurdert forenklingstiltak som det ikke anbefaler å gå videre med, blant annet begrensninger i eiendomsmeglerens undersøkelses- og opplysningsplikt, plikten til å gi prisinformasjon til kundene, arkiveringsplikten mv.

1.12 Tiltak mot hvitvasking

I *kapittel 12* er det først en gjennomgang av de konkrete risikoforholdene som tilsier at det iverksettes tiltak overfor eiendomsmeglingsvirksomhet. Deretter er det redegjort for internasjonale føringer og de overordnede rammene for eiendomsmeglingsvirksomhet under hvitvaskingsregelverket. Til slutt kommer utvalgets vurdering av tiltak mot hvitvasking.

Eiendomsmeglere har vært underlagt plikter i hvitvaskingsregelverket siden 1. januar 2004. Tilsvarende er advokater underlagt hvitvaskingsloven blant annet når de driver eiendomsmeglingsvirksomhet. I korte trekk stiller regelverket krav om intern tilrettelegging i form av en identifisering og vurdering av virksomhetens risikoer for å bli brukt til hvitvasking eller terrorfinansiering, etablering av interne rutiner for å håndtere risiko og sikre etterlevelse av regelverket, samt en plikt til å gi ansatte nødvendig opplæring. Videre skal eiendomsmegler iverksette ulike kundetiltak i oppdragsgjennomføringen, og foreta nærmere undersøkelser der mistenkelige forhold avdekkes – eventuelt rapportere disse til Økokrim.

Norsk regelverk om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering er i stor grad styrt av internasjonale føringer. Det reduserer handlingsrommet i retning av å eventuelt svekke de krav om antihvitvasking som gjelder overfor eiendomsmeglere og eiendomsmeglingsforetak i dag. Samtidig er det valgmuligheter på enkelte punkter. Utvalget har lagt til grunn mandatets punkt om antihvitvasking, som i utgangspunktet synes å være begrenset til å sørge for at det ikke foreslås regler som går på tvers av krav i EUs fjerde og femte hvitvaskingsdirektiv.

Utvalget har vurdert om tiltak mot hvitvasking burde tas inn som et formål i eiendomsmeglingsloven, men kommet til at formålet i loven ikke bør utvides til å omfatte antihvitvasking. Hvitvaskingsregelverket er et sektoroverskridende regelverk basert på direktivforpliktelser (som er gjenstand for stadige revisjoner), og det er uhensiktsmessig og unødvendig å gjenta forpliktelsene i sektorlovgivningen. Når plikter overfor hvitvasking er samlet i hvitvaskingsloven, signaliserer det likebehandling av ulike aktører og at tiltakene settes inn der de har størst effekt.

Omsetning av fast eiendom direkte mellom selger og kjøper faller utenfor eiendomsmeglingsloven, og følgelig utenfor de kravene til eiendomsmeglingsforetak som muliggjør tiltak mot hvitvasking. Tilbud av selvhjelpstjenester som gjør det enklere å selge egen bolig uten bruk av eiendomsmegler, kan dermed utfordre antihvitvaskingsarbeidet. Om tjenester som tilrettelegger for omsetning direkte mellom selger og kjøper, skal være omfattet av tiltak mot hvitvasking, kan være et moment i vurdering av virkeområdet for eiendomsmeglingsloven. Innføring av konsesjonsplikt for tilbydere av selvhjelpstjenester ville muliggjøre å ilegge også tilbydere av selvhjelpstjenester konkrete plikter. Ut fra andre hensyn har et flertall i utvalget kommet til at det ikke bør innføres konsesjonsplikt for tilbydere av selvhjelpstjenester, mens et mindretall foreslår å innføre konsesjonsplikt enten ved å utvide eiendomsmeglingsloven eller i egen lov for selvhjelpstjenester.

Bankene er sentrale i økonomiske transaksjoner, herunder i forbindelse med omsetning av fast eiendom. Utvalget er av den oppfatning at effektiv bekjempelse av hvitvasking og terrorfinansiering gjennom transaksjoner med fast eiendom, fordrer at opplysninger – innenfor personopplysningslovens rammer – i større grad deles mellom bank og eiendomsmegler. Slik informasjonsutveksling bør inngå som ledd i kundetiltak og undersøkelser som utføres i medhold av hvitvaskingsloven. Utvalget har også vurdert eiendomsmegleres mulighet til å få utlevert taushetsbelagte opplysninger fra Folkeregisteret, og til å innhente opplysninger om inntekts- og formuesforhold i forbindelse med bolighandelen, uten å gi seg selv til kjenne.

1.13 Lovstruktur

I *kapittel 13* behandles strukturen i lovverket som påvirker eiendomsomsetningen i Norge og internt i eiendomsmeglingsloven, i tillegg til at det redegjøres for forholdet til bygningssakkyndig og bruk av tilstandsrapport. Sentrale lover, foruten eiendomsmeglingsloven, er blant andre avhendingslova, bustadoppføringslova, avtaleloven, markedsføringsloven og tinglysingsloven. Eiendomsmeglingsloven regulerer bare eiendomsmeglerens plikter overfor selger og kjøper i handelen. Avtaleinngåelsen og rettsforholdet mellom selger og kjøper, reguleres derimot av avtaleloven og avhendingslova, bustadoppføringslova eller kjøpsloven ved overdragelse av aksjeleiligheter.

Utvalget foreslår å beholde gjeldende lovstruktur. Selv om enkelte forenklinger kan være mulig uten å svekke forbrukervernet, vil reguleringen fortsatt være relativt omfattende, detaljert og spesialisert. Etter utvalgets vurdering vil det derfor være egnet til å gjøre reguleringen mindre oversiktlig, til ulempe både for forbrukerne og aktørene i eiendomsmeglingsbransjen, dersom deler av reguleringen flyttes til andre lover.

Markedsføring gjennom eiendomsmeglingsforetak er regulert i markedsføringsloven og underlagt tilsyn fra Forbrukertilsynet. Utvalget foreslår å videreføre dette, men anbefaler et tettere samarbeid mellom Finanstilsynet og Forbrukertilsynet.

Utvalget foreslår videre å beholde den interne strukturen i eiendomsmeglingsloven, selv om det foreslås endringer i enkelte kapitteloverskrifter og flytting av enkeltbestemmelser. Når det gjelder budgivning, foreslår utvalget å flytte sentrale bestemmelser fra eiendomsmeglingsforskriften til loven.

Utvalget fremmer ikke konkrete forslag til endringer i eiendomsmeglingsforskriften, men har en rekke anbefalinger som eventuelt vil kreve endringer i forskriften. Anbefalingene som vil kreve forskriftsendringer, er opplistet til slutt i kapitlet om lovstruktur.

1.14 Formål og virkeområde (lovens kapittel 1)

I *kapittel 14* behandles lovens formål og virkeområde. Utvalget foreslår å videreføre formålsbestemmelsen med noen språklige endringer, samt en presisering av lovens fokus på å sikre forbrukeres interesser. Utvalget foreslår videre at lovens saklige og stedlige virkeområde videreføres som i dag. Det innebærer at alle former for eiendomsmeglingsvirksomhet, herunder salgsmegling, kjøpsmegling, oppgjør, utleiemegling, næringsmegling og utenlandsmegling, fortsatt omfattes av loven, uavhengig av om selger og kjøper er forbrukere eller handler som ledd i næringsvirksomhet. Derimot anbefaler utvalget at det gjøres lempninger i konsesjonskravene for foretak som bare skal utøve næringsmegling eller utleiemegling, i tillegg til at det fortsatt gjøres unntak fra enkeltbestemmelser i eiendomsmeglingsloven og -forskriften utenfor forbrukerforhold og for visse former for eiendomsmeglingsvirksomhet. Utvalget foreslår at det også åpnes for å fravike enkeltbestemmelser i kjøpsmeglingsoppdrag.

Utvalget foreslår å ikke utvide reguleringen av eiendomsmegling til å gjelde selvhjelpstjenester. Derimot har utvalget forsøkt å definere en klarere avgrensning mot selvhjelpstjenester, ved å klargjøre hvilke vurderingsmomenter utvalget anser som relevante for hva som anses som eiendomsmegling i en fremtidsrettet regulering. Utvalget presiserer at det alltid må gjøres en konkret helhetsvurdering, men slik at momentene *fullstendighet*, *involvering* og *fremstilling* skal vektlegges. Dette omfatter vurdering av hvor mye tjenesten omfatter, hvor aktivt tjenestetilbyderen involverer seg i å få i stand en handel, samt hvordan tjenesten fremstilles for brukerne og gjennom markedsføring. Et mindretall mener digitale tjenester som gir maskinelle råd til selger eller kjøper, eksempelvis gjennom «chatboter», trekker i retning av at det ytes slik rådgivning at tjenesten faller innenfor lovens virkeområde. Flertallet mener derimot at det ikke er mulig å trekke en absolutt grense for når bruk av kunstig intelligens og maskinlæring innebærer slik involvering at selvhjelpstjenesten reelt sett er å anse som eiendomsmegling, men at det i alle fall kreves noe mer enn maskinell sammenstilling av data.

1.15 Krav om tillatelse (lovens kapittel 2)

K*apittel 15* gjelder krav om tillatelse for å drive eiendomsmeglingsvirksomhet. Utvalget foreslår å videreføre ordningen med krav til konsesjon på både foretaks- og personnivå. Det er klare fordeler ved å knytte retten til å drive eiendomsmeglingsvirksomhet til foretaket, fremfor den enkelte eiendomsmegler, med tanke på faglig kvalitet og effektivitet i eiendomsmeglingen, samt tilsynsmessig oppfølging. Utvalget foreslår at advokatenes rett til å drive eiendomsmegling i kraft av advokatbevillingen oppheves, slik at også advokater som skal utøve eiendomsmeglingsvirksomhet må søke Finanstilsynet om tillatelse til dette i et foretak. For å oppnå kompetanseheving på advokaters eiendomsmeglingsvirksomhet, foreslår utvalget også at det innføres krav til eiendomsmeglingsfaglig kompetanse for advokater som skal være fagansvarlig i et eiendomsmeglingsforetak. Det nærmere innholdet i kravet til eiendomsmeglingsfaglig kompetanse mener utvalget bør reguleres i forskriften, og fremmer derfor ikke et konkret forslag til hva dette skal omfatte.

Utvalget foreslår videre at det åpnes for differensierte konsesjonskrav avhengig av hvilken type eiendomsmeglingsvirksomhet det enkelte foretak skal drive. Bakgrunnen er at forbrukerbeskyttelsesbehovet, som er et hovedformål med konsesjonsreguleringen, ikke er likt ved alle former for eiendomsmegling. For næringsmegling er det nesten fraværende, mens det er mindre for utleiemegling enn for ordinær eiendomsmegling ved omsetning av bolig- og fritidseiendom. Likevel er konsesjonskravene i dag like for alle eiendomsmeglingsforetak. Et flertall i utvalget foreslår at det innføres flere konsesjonstyper, for å gjøre det enkelt for Finanstilsynet å kontrollere at konsesjonskravene til enhver tid er oppfylt, samt for publikum til å orientere seg om hvilken type eiendomsmeglingsoppdrag det enkelte foretak har adgang til å inngå. Foretak som bare skal utøve næringsmegling eller utleiemegling, kan etter forslaget søke om særskilt tillatelse med tilpassede konsesjonskrav som er mindre omfattende enn det som kreves for tillatelse til å utøve alle former for eiendomsmeglingsvirksomhet. For tillatelse til å utøve næringsmegling, foreslår utvalget at det ikke skal stilles krav til sikkerhetsstillelse, fagansvarlig med spesifikk kompetanse eller tilknytning til klagenemnd. For tillatelse til å utøve utleiemegling, foreslår utvalget at det stilles lempeligere krav til sikkerhetsstillelse og kompetanse for fagansvarlig. I tillegg anbefaler utvalget at forskriftsbestemmelsen som gir adgang til å fravike kvalifikasjonskravene til ansvarlig megler i næringsmegling, videreføres, og at det gis tilsvarende adgang i utleiemegling. Et mindretall mener det ikke er behov for å innføre flere konsesjonstyper, og at det er uklart om man vil oppnå ønsket effekt. Mindretallet mener derimot at gjeldende hjemler til å fastsette nærmere regler og gjøre unntak fra lovens øvrige regler for visse former for eiendomsmeglingsvirksomhet, er tilstrekkelige til å ivareta behovet for fleksibilitet. Utvalget har også vurdert om det bør innføres en egen konsesjonstype for oppgjørsvirksomhet, men er kommet til at det ikke er ønskelig.

For foretak som skal utøve alle former for eiendomsmegling, foreslår utvalget skjerpede krav til fagansvarlig, i form av å kreve at fagansvarlig skal ha gjennomført et kurs som gir opplæring i rollen og ansvaret som medfølger. Videre foreslår et flertall at kravet til dispensasjon fra Finanstilsynet for delt fagansvar for flere filialer i ett foretak oppheves, mens det opprettholdes for delt fagansvar for flere foretak. Bakgrunnen er at foretakets fagsystem og saksbehandlings- og kontrollrutiner, gjelder felles for alle underliggende filialer, men at det ikke nødvendigvis er slik for separate foretak i en kjede. Et mindretall mener

dispensasjonskravet bør videreføres også for filialer. Utvalget anbefaler for øvrig at det som del av forskriftsarbeidet gjøres en fornyet vurdering av innholdet i politiattesten som kreves ved egnethetsvurdering av styremedlemmer og personer i ledende stillinger i eiendomsmeglingsforetak, samt ved søknad om personlige tillatelser.

1.16 Krav til drift av virksomheten (lovens kapittel 3)

I *kapittel 16* behandles krav som stilles til drift av virksomheten. I bestemmelsen om forvaltning og behandling av klientmidler, foreslår utvalget at forskriftshjemmelen utvides til å gjelde sikring av klientmidlene. Hensikten er å gjøre det enklere å senere innføre krav til foretak som forvalter klientmidler, som kan bidra til bedre sikring av midlene.

Videre foreslår utvalget at det i bestemmelsen om taushetsplikt presiseres at taushetsbelagte opplysninger likevel kan utleveres, når den som har krav på taushet samtykker. Dette gjelder i dag indirekte gjennom forvaltningsloven, som er retningsgivende for forståelsen av taushetsplikten etter eiendomsmeglingsloven. Ytterligere foreslår utvalget å innføre hjemmel for eiendomsmeglingsforetak til å innhente taushetsbelagte opplysninger fra Folkeregisteret, til bruk i forbindelse med gjennomføring av kundetiltak etter hvitvaskingsregelverket.

Utvalget foreslår også endringer i bestemmelsen om journalføring for å rette opp en inkurie i regelverket, idet forskriftsregulering av plikten til å føre visse journaler og arkiveringsplikten synes å mangle hjemmel i lov. Forslaget innebærer at bestemmelsen omfatter en generell plikt til å føre journaler og oppbevare dokumenter i samsvar med regulering i forskrift. Det nærmere innholdet i kravet til journalføring og arkivering, beholdes dermed i forskrift.

1.17 Kvalifikasjonskrav (lovens kapittel 4)

I *kapittel 17* behandles kvalifikasjonskravene som stilles til de ulike rollene i eiendomsmeglingsvirksomhet, herunder utdannings- og kompetansekrav, samt regulering av tittelbruk og krav til etterutdanning. Utvalget foreslår at kvalifikasjonskravene for å kunne være ansvarlig megler videreføres som i dag, men anbefaler at adgangen til å fravike kvalifikasjonskravene videreføres for næringsmegling, og at det åpnes for det samme for utleiemegling. Det innebærer at det fortsatt skal kreves personlig tillatelse i form av eiendomsmeglerbrev, tillatelse for jurister, advokatbevilling eller overgangstillatelse for å kunne være ansvarlig megler ved ordinær eiendomsmeglingsvirksomhet. Utvalget foreslår ingen endringer i kravene som stilles for å få eiendomsmeglerbrev og tillatelse for jurister. For advokater er utvalget kommet til at det ikke er nødvendig å stille krav til eiendomsmeglingsfaglig kompetanse for å være ansvarlig megler, slik det foreslås for å være fagansvarlig. Selv om verken juristutdanningen eller praksis som advokatfullmektig og advokat nødvendigvis gir opplæring i eiendomsmegling, mener utvalget dette vil kunne ivaretas i tilstrekkelig grad gjennom foretakenes risikostyring. Et eiendomsmeglingsforetak som ansetter en advokat som ikke tidligere har jobbet som ansvarlig megler, må nødvendigvis forsikre seg om at vedkommende er skikket til å jobbe som ansvarlig megler, og eventuelt sørge for opplæring før vedkommende kan jobbe selvstendig. Utvalget anbefaler at det i forskrift fortsatt gjøres unntak fra kvalifikasjonskravene til ansvarlig megler i næringsmegling, samt at det åpnes for et tilsvarende unntak i utleiemegling.

Utvalget foreslår videre at kvalifikasjonskravene for eiendomsmeglerfullmektig, medhjelper og oppgjørsmedhjelper videreføres, men at det innføres egnethetskrav til rollene som eiendomsmeglerfullmektig og oppgjørsmedhjelper. Det innebærer blant annet at personer som skal fungere i disse rollene, må fremlegge politiattest for Finanstilsynet før stillingen kan tiltres. Bakgrunnen er at både eiendomsmeglerfullmektig og oppgjørsmedhjelper har adgang til å gjennomføre oppgjør og behandle klientmidler. Et mindretall mener det også bør innføres egnethetskrav til rollen som medhjelper.

Utvalget foreslår å oppheve bestemmelsen som forbyr bruk av tittelen «statsautorisert eiendomsmegler», fordi et eksplisitt forbud ikke lenger anses nødvendig. Når det gjelder krav til etterutdanning, foreslår utvalget at dette videreføres. Et flertall i utvalget anbefaler at det i forskriftsarbeidet vurderes om også medhjelpere og oppgjørsmedhjelpere skal underlegges krav til etterutdanning, slik lovbestemmelsen åpner for, men kanskje ikke med samme timeantall som gjelder for ansvarlig megler. Et mindretall mener loven bør endres slik at det ikke er mulig å gjøre unntak fra etterutdanningskravet for medhjelpere og oppgjørsmedhjelper i forskriften, samt at etterutdanningskravet også skal gjelde for eiendomsmeglerfullmektiger.

1.18 Krav til uavhengighet (lovens kapittel 5)

K*apittel 18* gjelder krav til uavhengighet. Utvalget foreslår å videreføre bestemmelsene som begrenser adgangen til å drive annen næringsvirksomhet for både eiendomsmeglingsforetaket og de ansatte. Utvalget gir noen generelle anbefalinger til den nærmere forskriftsreguleringen av eiendomsmeglingsforetakenes adgang til å drive annen virksomhet. Utvalget anbefaler å videreføre adgangen til å drive utleieforvaltning og kredittformidling, i tillegg til at det åpnes for at eiendomsmeglingsforetak kan motta vederlag for formidling av boligselgerforsikring (tidligere eierskifteforsikring) under visse forutsetninger, og for produktplassering av møbler og interiør.

Utvalget foreslår at forbudet mot kobling og koblingssalg, som i dag ligger i bestemmelsen om god meglerskikk, flyttes til en egen bestemmelse i lovens kapittel om uavhengighet, med tittelen «forbud mot kobling». Formålet er å synliggjøre prinsippet om fritt meglervalg, samt at utvalget mener dette rent tematisk passer bedre inn i lovkapitlet om uavhengighet. I tillegg foreslår utvalget endringer i ordlyden, slik at det kommer klarere frem at bestemmelsen dreier seg om kobling.

1.19 Oppdraget og utførelsen av dette (lovens kapittel 6)

Kapittel 19 gjelder reglene om oppdraget og eiendomsmeglerens plikter i oppdragsutførelsen. Utvalget foreslår at kravet om å utpeke en ansvarlig megler for hvert oppdrag, videreføres. Et flertall i utvalget foreslår også å videreføre reguleringen av arbeidsfordelingen mellom ansvarlig megler og medhjelpere, som innebærer at ansvarlig megler selv skal utføre de vesentligste elementene i oppdraget, mens medhjelper bare kan utføres mindre vesentlige oppgaver og oppgaver av rutinemessig eller teknisk karakter. Et mindretall mener derimot det bør åpnes for at ansvarlig megler kan overlate flere oppgaver enn i dag til medhjelpere, men fortsatt ha det overordnede ansvaret og føre kontroll med arbeidet.

Utvalget mener eiendomsmeglerens rolle som uavhengig formidler som ivaretar interessene til begge parter i handelen, fungerer bra. Utvalget foreslår derfor at bestemmelsen om eiendomsmeglerens omsorgsplikt videreføres. Kravet til god meglerskikk foreslås også videreført.

Utvalget foreslår å lovfeste krav til skriftlighet knyttet til eiendomsmeglerens alminnelige undersøkelses- og opplysningsplikt. Skriftlighetskrav om alle relevante opplysninger av betydning for handelen, anses å følge av ulovfestet rett i dag, men utvalget mener det vil kunne styrke forbrukervernet at dette fremgår direkte av lovteksten. I listen over minimumsopplysninger som skal fremgå av eiendomsmeglerens salgsoppgave, foreslår utvalget noen endringer. I tillegg til presisering av eksisterende krav og flytting av regulering fra forskrift til loven, omfatter dette ett nytt krav og ett som oppheves. Utvalget foreslår at det innføres krav til at eiendomsmeglingsforetaket i salgsoppgaven skal opplyse om samarbeid eller tilknytning til foretak som kan være egnet til å påvirke eiendomsmeglerens rådgivning, for eksempel finansforetak eller medieforetak. Formålet er å sikre åpenhet om eventuelle bindinger av betydning for prinsippet om fritt meglervalg. Gjeldende krav til opplysninger om hva som er avtalt om eiendomsmeglerens vederlag, foreslår utvalget derimot å oppheve, med bakgrunn i at dette har liten informasjonsverdi for kjøperen og kan være egnet til å legge til rette for prissamarbeid. Utvalget foreslår videre å lovfeste krav om at salgsoppgaven skal være utarbeidet før annonsering kan starte, for å hindre at eiendomsmegleren legger til rette for at eiendommer blir solgt før lovpålagte opplysninger er innhentet og kontrollert. Det gjøres imidlertid unntak for prosjektsalg.

Utvalget foreslår at sentrale regler av budgivningen inntas i loven. I dag ligger reguleringen i forskriften, men utvalget mener det vil bidra til å styrke forbrukervernet at så vidt viktig regulering fremgår direkte av loven. Utvalget foreslår at det meste av gjeldende regulering videreføres, herunder grunnleggende prinsipper for avvikling av budrunden, eiendomsmeglerens plikt til å fraråde oppdragsgiveren å ta imot bud direkte, formidlingsforbudet (forbyr eiendomsmegleren å formidle bud med kortere akseptfrist enn kl. 12 første virkedag etter siste annonserte visning), kravet til skriftlighet, samt partenes og budgiveres rett til innsyn i budjournalen. Videre foreslår utvalget at det innføres krav til minste akseptfrist i alle bud, i tillegg til formidlingsforbudet. Hensikten er å sikre eiendomsmegleren tid til å håndtere hvert bud på forsvarlig vis, samtidig som budgiverne også sikres tid. Utvalget mener det er hensiktsmessig å regulere akseptfristens lengde i forskriften, men anbefaler en frist på 30 minutter. Utvalget foreslår videre at det innføres forbud mot hemmelig bud, i den forstand at eiendomsmegleren forbys å formidle bud med forbehold om at budet eller betingelser i budet skal holdes hemmelig for andre budgivere og interessenter. Bak-

grunnen er at utvalget anser bruk av hemmelig bud som egnet til å skape mistillit til budkonkurranse som salgsform. Utvalget foreslår også at det lovfestes krav om at eiendomsmegleren skal kontrollere budgivers finansiering før handel sluttes, så langt det lar seg gjøre. En slik plikt anses i dag å følge av kravet til god meglerskikk, men utvalget mener det er hensiktsmessig at dette fremgår av loven for å sikre lik praksis og bevisstgjøre forbrukerselgere om hva som bør være avklart før bud aksepteres.

For ytterligere å styrke forbrukervernet foreslår utvalget at det lovfestes plikt for eiendomsmegleren til å gjennomgå kjøpekontrakten med partene, med mindre kjøper eller selger ønsker noe annet. Det er i dag vanlig praksis at slik gjennomgang blir gitt i et kontraktsmøte, men utvalget anser det likevel hensiktsmessig å lovfeste dette for å sikre lik praksis.

1.20 Vederlag og utlegg (lovens kapittel 7)

I *kapittel 20* behandles eiendomsmeglerens vederlag. Utvalget mener det i utgangspunktet bør være avtalefrihet om eiendomsmeglerens vederlag. Når det gjelder adgangen til avtale progressiv provisjon, mener utvalget at det er behov for å videreføre forbudet, for å unngå tvil om at eiendomsmegleren skal opptre upartisk. Utvalget ser derimot ikke behov for å legge begrensninger på adgangen til å skalere oppdraget og avtale tilleggstjenester ved siden av provisjonen.

Utvalget anser obligatorisk timepristilbud og plikt til å sende rekning i alle oppdrag som unødvendig fordyrende elementer, og foreslår at disse kravene oppheves. Timepris har vært lite etterspurt og har kun i meget begrenset grad vært benyttet. Ettersom det er avtalefrihet, kan eiendomsmeglingsforetakene fortsatt kunne tilby timepris eller oppdragsgiverne kan etterspørre det.

Utvalget foreslår at det etableres hjemmel til i forskrift å gjøre unntak fra forbudet mot at andre enn oppdragsgiveren kan dekke eiendomsmeglerens vederlag. Videre anbefaler utvalget at det i forskriftsarbeidet åpnes for at det i oppdrag som gjelder salg av overbeheftet eiendom, kan avtales at vederlaget skal betales av kreditor med tinglyst pant i eiendommen. Bakgrunnen er at det vil gjøre det enklere å gjennomføre frivillig salg og unngå tvangssalg.

Et flertall foreslår at bestemmelsen om forfallstidspunktet for vederlaget endres slik at vederlaget først forfaller til betaling tre måneder etter at handel er kommet i stand eller ved overtagelsen dersom denne skjer tidligere. Formålet er å styrke forbrukernes tilbakeholdsrett. Endringen innebærer at eiendomsmegleren ikke lenger kan fakturere oppdragsgiveren for vederlaget så snart handel er kommet i stand, men har ingen betydning for når vederlaget kan dekkes i klientmidler, som først kan skje etter hjemmelsovergang. Et mindretall ønsker å videreføre avtaleinngåelsen som forfallstidspunkt for kravet på vederlag, blant annet med henvisning til mulige konkurransevridninger ved flertallets forslag. Som et ledd i å ytterligere styrke tilbakeholdsretten, foreslår utvalget at oppdragstakeren skal ha plikt til å informere oppdragsgiveren om retten til å instruere om tilbakehold også etter at samtykke til å dekke vederlaget i klientmidler er gitt, samtidig som samtykke innhentes.

1.21 Tilsyn, klageorgan og sanksjoner (lovens kapittel 8)

Kapittel 21 gjelder reguleringen av tilsyn, sanksjoner og klageorgan. Utvalget foreslår at tilsynet fortsatt skal ligger hos Finanstilsynet. Videre foreslår utvalget at Finanstilsynet gis utvidet adgang til å innhente opplysninger for bruk i tilsynsoppfølgingen. Dette gjøres ved at opplysningsplikten gjøres gjeldende for franchisegivere, ved at andre enheter under tilsyn pålegges opplysningsplikt ved mistanke om overtredelse av angitte bestemmelser, samt ved hjemmel til å innhente nødvendige opplysninger fra Folkeregistermyndigheten, uten hinder av taushetsplikt.

I bestemmelsene om tilbakekall av tillatelse for foretak og personlige tillatelser, foreslår utvalget at det ikke lenger skal gjelde vilkår om utilrådelighet eller uegnethet ved tilbakekall på grunnlag av manglende oppfyllelse av konsesjonskrav. Bakgrunnen er at vilkåret anses overflødig ved manglende oppfyllelse av konsesjonskrav, som jo er fastsatt nettopp fordi de anses nødvendige for å sikre behovet for kvalitet og trygghet i eiendomsmeglingstjenesten. I tillegg foreslås det noen justeringer i grunnlagene for tilbakekall. Et flertall i utvalget foreslår også at det innføres hjemmel for Finanstilsynet til å forby personer å jobbe som eiendomsmeglerfullmektig, oppgjørsmedhjelper og medhjelper, dersom det avdekkes forhold som tilsier at de ikke er egnet til rollen. Bakgrunnen er at flertallet mener det kan være egnet til å undergrave tilliten til en sikker, ordnet og effektiv eiendomshandel dersom personer som

har begått særlig grove overtredelser av regelverket, kan fortsette å jobbe i disse rollene. Mindretallet mener det ikke er behov for slik forbudshjemmel i tillegg til ansvarlig meglers og fagansvarliges kontrollansvar, arbeidsgivers oppsigelsesrett, samt utvalgets forslag til egnethetskrav for tiltredelse som eiendomsmeglerfullmektig og oppgjørsmedhjelper. Mindretallet peker videre på at det i norsk rett ikke er presedens for å administrativt forby personer å jobbe i yrker som ikke krever tillatelse. Som følge av flertallets forslag om egnethetskrav for eiendomsmeglerfullmektig, medhjelper og oppgjørsmedhjelper, foreslås disse også underlagt tilsyn fra Finanstilsynet.

I den hensikt å gjøre oppfølgingen av regelbrudd mer fleksibel og målrettet, foreslår utvalget at det innføres hjemmel for Finanstilsynet til å ilegge overtredelsesgebyr overfor foretak og personer for overtredelse av angitte bestemmelser i loven. Innføring av overtredelsesgebyr vil gjøre det mulig å reagere også ved mindre alvorlige overtredelser, som kan virke preventivt og sikre bedre etterlevelse av regelverket. Tilsvarende hjemmel er også innført eller foreslått innført på Finanstilsynets øvrige tilsynsområder. Utvalget foreslår skyldkrav om forsett eller grov uaktsomhet for ileggelse av gebyr overfor fysiske personer, mens det for foretak kan ilegges for rent objektive overtredelser. En ny høyesterettsavgjørelse kan gjøre det påkrevet med skyldkrav om ordinær uaktsomhet for å ilegge gebyr overfor foretak, men utvalget har ikke hatt mulighet til å utrede dette. Utvalgets forslag til overtredelser som kan utløse overtredelsesgebyr, gjelder i hovedsak vesentlige plikter eiendomsmeglingsforetaket har overfor sin oppdragsgiver, dennes motpart og øvrige interessenter. Basert på tilsvarende bestemmelser i hvitvaskingsloven, revisorloven og forslag til ny inkassolov, foreslår utvalget at maksimalt overtredelsesgebyr for foretak settes til fem millioner kroner, eller opptil fem prosent av foretakets årsomsetning etter siste godkjente årsregnskap dersom dette gir høyere gebyr. For fysiske personer er forslaget et maksimalgebyr på to millioner kroner.

Utvalget foreslår at det innføres straffesanksjonering for overtredelse av kravet om «ytelse mot ytelse» i oppgjørsgjennomføringen, for å hindre at eiendomsmeglere medvirker til inngåelse av avtale som utsetter noen av partene for fare for tap. For å straffesanksjonere i andre tilfeller der eiendomsmegler disponerer klientmidler i strid med det som er avtalt, for eksempel i strid med inneståelseserklæring overfor finansinstitusjoner eller i strid med betalingsinstrukser fra partene i handelen, kan det være behov for ytterligere lovendring. Utvalget har ikke utredet dette og anbefaler at dette behandles i høringen.

For klageordningen foreslår utvalget at det ikke videreføres en tosporet godkjenningsordning, men at godkjenning bare skal gjøres av Barne- og familiedepartementet etter lov om godkjenning av klageorganer for forbrukersaker. I tillegg foreslår utvalget forenklinger i bestemmelsen.

1.22 Mulige endringer i avhendingslova

I *kapittel 22* behandler utvalget mulige endringer i avhendingslova for å forhindre forekomsten av kupping, ettersom utvalget mener effektive tiltak mot kupping forutsetter inngrep i avtalefriheten som ikke kan reguleres i eiendomsmeglingsloven. Flertallet i utvalget mener det bør vurderes endringer i avhendingslova som kan motvirke direktesalg som går utenom et avtalt eiendomsmeglingsoppdrag, og skisserer en bestemmelse som kan gjøre det mindre attraktivt for kjøper å forsøke på kupping, men vil ikke utelukke andre løsninger som kan ha en dempende effekt på omfanget av kupping. Av dette flertallet, er det et mindretall i utvalget som mener andre tiltak, blant annet at eiendomsmeglingsforetakene skal rapportere salg basert på kuppbud, bør iverksettes først og evalueres over en periode på 2–3 år, før det eventuelt vurderes endringer i avhendingslova med det formål å begrense omfanget av kupping. De øvrige, som utgjør et annet mindretall i utvalget, mener det allerede nå bør gjøres grep for å motvirke kupping gjennom den endringen som er skissert.

Et tredje mindretall mener derimot det er betenkeligheter ved å gjøre begrensninger i den alminnelige avtalefriheten. Dette mindretallet mener faktiske observasjoner ikke gir holdepunkter fra for at kupping er et så stort problem at det er nødvendig å gjøre inngrep i avtalefriheten.

Kapittel 2
Om utvalget

2.1 Utvalgets mandat

Regjeringen oppnevnte 11. oktober 2019 et utvalg med oppgave å evaluere eiendomsmeglingsloven og foreslå en fremtidsrettet regulering (Eiendomsmeglingsutvalget). Utvalget fikk følgende mandat:

Bakgrunn og formål

Enkel og trygg omsetning av eiendom er sentralt for en velfungerende økonomi og har stor betydning for finansielle beslutninger i både husholdninger og næringsvirksomhet. Å eie egen bolig er vanlig i Norge. Kjøp og salg av bolig får derfor relativ større betydning for husholdningenes konsum og sparing, og følgelig for finansiell stabilitet, enn i mange andre land. Omsetningen i seg selv er også grunnlag for eiendomsmegling som næring.

Dagens lov om eiendomsmegling (eiendomsmeglingsloven) ble vedtatt 29. juni 2007 og iverksatt fra 1. januar 2008. Det ble da gjennomført flere endringer i lovreguleringen av eiendomsmegling, basert på forslagene fra eiendomsmeglingslovutvalget, jf. NOU 2006: 1. Endringene hadde blant annet til hensikt å sikre meglers uavhengighet, styrke oppdragsgivers rettigheter overfor megler, utvide meglers generelle undersøkelses- og opplysningsplikt og kravene til opplysninger i salgsoppgaven. Videre ble det innført krav til virksomheten om å utpeke en ansvarlig megler for hvert oppdrag, og om tilslutning til offentlig godkjent klagenemnd for eiendomsmeglingstjenester. På andre områder ble den tidligere loven videreført uten vesentlige endringer, blant annet når det gjelder lovens virkeområde, konsesjonssystemet og krav til organisering av eiendomsmeglervirksomheten.

Eiendomsmeglingsloven er i liten grad endret siden 2007, mens det har vært en betydelig regelutvikling på forskriftsnivået. Det gjelder blant annet utdannings- og praksiskrav til eiendomsmeglere og assistenter samt advokater som påtar seg megleroppdrag, og krav til gjennomføring av budprosessen. De nye kompetansekravene trådte i kraft 1. juli 2011. For oppdrag som er inngått etter 1. januar 2014, kan megler bare formidle bud og aksept eller avslag som er inngått skriftlig.

Rammene for boligomsetningen følger av flere lover i tillegg til eiendomsmeglingsloven blant annet avtaleloven, avhendingsloven, forsikringsavtaleloven og markedsføringsloven. Stortinget har de siste årene vedtatt flere anmodninger om tiltak for å styrke forbrukernes rettigheter i handel med bolig, jf. Innst. 477 S (2016–2017). Anmodningsvedtakene retter seg i hovedsak mot avhendingsloven, men griper også uttrykkelig inn i eiendomsmeglingsloven:

> «Stortinget ber regjeringen sikre boligkjøpernes behov for mer tid i bolighandelen gjennom forskriftene til eiendomsmeglingsloven eller ved å fremme forslag for Stortinget om endringer i avhendingsloven.»

Blant annet på bakgrunn av anmodningsvedtakene sendte Justis- og beredskapsdepartementet NOU 2009: 6 Tilstandsrapport ved salg av bolig (takstlovutvalget) på fornyet høring og la frem forslag til endringer i avhendingsloven, jf. Prop. 44 L (2018–2019). Med noen mindre justeringer vedtok Stortinget forslagene, jf. Innst. 270 L (2018–2019). Selv om forslagene retter seg mot avhendingsloven, blant annet at selger ikke lenger skal kunne ta «som den er»-forbehold, kan lovendringene få konsekvenser også for meglers plikter og medvirkning i bolighandler, for eksempel undersøkelses- og opplysningsplikten.

Videre varsler regjeringspartiene i Jeløya- og Granavolden-plattformen en gjennomgang av eiendomsmeglingsloven:

> «Regjeringen vil gjennomgå eiendomsmeglingsloven med sikte på forenklinger og trygghet for forbrukerne.»

Gjeldende eiendomsmeglingslov har vært i kraft i et drøyt tiår uten at det har vært gjort noen fullstendig evaluering eller revisjon av loven. Samtidig har det skjedd en rask teknologisk utvikling og strukturelle endringer i bransjen. Det har vært en økt sentralisering og spesialisering av eiendomsmeglingsforetakene. Videre er det på bakgrunn av at stadig flere eiendomsmeglingsforetak eies av banker, mye som tyder på at samarbeid mellom bankenes utlånsvirksomhet og meglertjenestene har blitt tettere. Et annet utviklingstrekk er økt bruk av selge-selv-løsninger som tilbys over internett. Disse forholdene, sammen med de ulike forslagene og vedtakene om boligomsetning nevnt over, tilsier at det nå bør foretas en samlet gjennomgang av meglerrollen i eiendomsomsetning og hvordan myndighetene påvirker omsetningen gjennom regelverk, tilsyn, utdanning mv. rettet mot eiendomsmegling eller andre formidlingskanaler mellom selger og kjøper.

Spørsmål som utvalget skal utrede

Utvalget skal vurdere offentlige reguleringer og tiltak som retter seg mot formidling mellom selger og kjøper av fast eiendom. Først og fremst gjelder dette eiendomsmeglere – men utvalget skal også vurdere om andre yrkesgrupper (som i dag advokater) skal ha rett til å påta seg slike formidlingsoppdrag, samt behovet for å regulere nye teknologier eller plattformer som helt eller delvis kan overta megleroppgaver. Utredningen omfatter hele markedet for fast eiendom, men utvalget skal spesielt vurdere formidling av privatboliger. Utvalget bes særlig vurdere forenklinger overfor boligselger og -kjøper og tiltak som kan bidra til en trygg og forutsigbar omsetning av privatboliger.

Sentralt i utredningen er en samlet gjennomgang av erfaringer med gjeldende eiendomsmeglingslov og -forskrift. Evalueringen vil være et grunnlag for utvalgets vurdering av og forslag til ny eller endret lovregulering og eventuelt andre tiltak.

Et grunnleggende spørsmål er virkeområdet til en særlig lovregulering av eiendomsmegling. Utvalget bør vurdere om eiendomsmegling fortsatt bør reguleres i egen lov, eller om formidling av fast eiendom i større grad enn i dag bør reguleres gjennom det alminnelige lovverket for avtaler, avhending, forsikring, markedsføring mv. I sammenheng med eventuelle forslag om å begrense virkeområdet skal utvalget vurdere om det er bestemmelser i gjeldende lov eller forskrift om eiendomsmegling som bør videreføres i det alminnelige lovverket.

Et tilgrensende spørsmål er om eneretten til å formidle omsetning av fast eiendom skal være like vidtrekkende som i dag, eller om den bør begrenses til å omfatte for eksempel gjennomføring av oppgjøret. Det kan dermed være grunn til å vurdere om enkelte typer oppdrag fortsatt skal være regulert gjennom eiendomsmeglingsloven. Dette gjelder blant annet kjøpsmegling, det vil si når megler er ansatt for å hjelpe boligkjøper, samt formidling av næringseiendommer, eiendommer i utlandet og leiekontrakter. Utvalget skal vurdere om advokater fortsatt bør kunne drive eiendomsmegling i kraft av advokatbevilling, og om det i så fall bør fastsettes særlige regler. I tillegg skal utvalget vurdere om det bør gjøres endringer i adgangen for eiendomsmeglere til å formidle andre tjenester og produkter enn eiendomsmegling, herunder eiendomsforvaltning og andre rådgivningstjenester samt boliglån og forsikringer.

Utvalget skal vurdere om lovgivningen bør utvides til å regulere bruk av nye løsninger og sikre likebehandling av ulike typer aktører som tilrettelegger for eiendomsomsetning. Det kan for eksempel være regler om godkjenning av plattformer og nettbaserte løsninger eller adgangen til å påta seg deler av et eiendomsmeglingsoppdrag. I prinsippet kan det innebære en teknologinøytral regulering som åpner for at megleroppgaver utøves gjennom nye teknologier eller plattformer som underlegges regulering på lik linje med eiendomsmeglere. Utvalget skal legge frem forslag til hvordan slike regler eventuelt kan utformes.

Noen forenklinger for eiendomsmeglerbransjen er gjennomført med virkning fra 1. januar 2018, jf. Prop. 158 L (2016–2017). Slik Finansdepartementet varslet i proposisjonen, bør utvalget i sitt arbeid med å revidere eller erstatte eiendomsmeglingsloven vurdere muligheten for ytterligere forenklinger. Dersom utvalget finner muligheter, skal det legge frem konkrete forslag til forenklinger.

Utvalget skal vurdere hvordan Finanstilsynets tilsyn med eiendomsmegling fungerer, og om det er behov for endringer i lovgrunnlag eller praksis for tilsynsvirksomheten. Herunder skal utvalget vurdere om tilsynsområdet bør utvides til for eksempel plattformer eller nettsider som tilbyr løsninger som helt eller delvis erstatter meglertjenester. Utvalget skal vurdere hvordan Finanstilsynets tilbakekall av tillatelse fungerer som virkemiddel, og om reglene eventuelt bør endres. I den sammenheng skal utvalget vurdere om det bør innføres andre reaksjoner, herunder administrative sanksjoner eller andre forvaltningstiltak enn tilbakekall av tillatelse.

Eiendomsmegler har en sentral rolle i å tilrettelegge for og gjennomføre budgivning. Utvalget skal vurdere hvordan budgivningen i boligmarkedet fungerer, og om ulike salgsprosesser virker forskjellig på oppnådde boligpriser. Utvalget må ta stilling til om reglene om budgivning bør endres, og eventuelt foreslå slike endringer, blant annet ut fra anmodningsvedtaket om å sikre boligkjøpernes behov for mer tid i bolighandelen. Spørsmålet må vurderes i sammenheng med annet regelverk, herunder avtaleloven og avhendingsloven. I tillegg skal utvalget se på om det bør utredes og fremmes forslag om klarere regler for meglerens vederlagsberegning og kostnadsspesifikasjon. Utvalget bør også vurdere hvordan meglers undersøkelses- og opplysningsplikt etterleves, og om det er behov for tilpasning av regelverket.

Innenfor mandatets område skal utvalget utrede hvilken betydning relevant internasjonal rett bør få for lovreguleringen i Norge, herunder EUs yrkeskvalifikasjonsdirektiv (2005/36/EF) og tjenestedirektiv (2006/123/EF). I tillegg skal utvalget beskrive regelverk og tilsyn ved formidling av eiendomshandel i andre EØS-land og eventuelle utviklingstrekk på dette området. Relevante erfaringer fra andre land skal tas med i utvalgets vurderinger.

I utredningen må det for øvrig tas hensyn til pliktene som følger av EUs fjerde og femte hvitvaskingsdirektiv (direktiv 2015/849 og 2018/843) til å regulere og føre tilsyn med eiendomsmeglere for å forebygge og avdekke hvitvasking og terrorfinansiering.

Avgrensning og formelle krav til utredningen

Utvalget står fritt til å fremme forslag til endringer i eiendomsmeglingsloven eller å fremme forslag til en ny lov som kan erstatte denne. Utvalget kan foreslå å lovregulere nye spørsmål, og å lovfeste regler som i dag er fastsatt i forskrift. Videre kan utvalget foreslå å oppheve regler som fremgår av lov eller forskrift i dag. Utvalget bør i arbeidet med lovteksten ta hensyn til at loven i praksis i stor utstrekning skal forstås og brukes av personer uten juridisk utdanning.

Forslag til endringer i eiendomsmeglingsloven og -forskriften, eventuelt som erstatning for denne, skal avgis som konkrete forslag til lovtekst. I den grad det er av betydning for meglingsfunksjonen ved eiendomsomsetning, kan utvalget også vurdere om det er behov for endringer i andre lover eller forskrifter. I tillegg kan utvalget foreslå tiltak som ikke nødvendigvis er lovregulerte, for eksempel endringer eller initiativ som gjelder utdanning, tilsyn eller offentlig tilrettelegging av informasjon.

Utvalget skal ikke utrede på nytt spørsmål som allerede er utredet i NOU 2009: 6. Utvalget kan likevel foreslå tilpasning eller oppdatering av reglene om eiendomsmegling til annet tilgrensende lovverk. Det ligger utenfor mandatet å foreslå endringer i dokumentavgiften eller tinglysingsgebyrene.

Utredningen skal utarbeides i tråd med utredningsinstruksen. Utvalget skal avgi sin utredning til Finansdepartementet innen 1. juli 2020.

2.2 Utvalgets sammensetning og arbeid

Eiendomsmeglingsutvalget har hatt følgende medlemmer:

- Professor Espen R. Moen, Oslo (leder)
- Forsker André K. Anundsen, Porsgrunn
- Høyskolelektor Terje Bergem, Trondheim
- Professor Hans Henrik Edlund, Aarhus
- Professor Hilde Hauge, Bergen
- Fagdirektør Olav Kasland, Midt-Telemark
- Fagsjef Hanne Nordskog-Inger, Holmestrand
- Sjef for dataanalyse og kunstig intelligens Julija Pauriene, Oslo
- Forbruker- og kommunikasjonssjef Carsten H. Pihl, Gjerdrum
- Daglig leder Tonje Hovde Skjelbostad, Oslo
- Seksjonssjef Anne-Kari Tuv, Bærum

Senior tilsynsrådgiver Arne Solberg møtte for Anne-Kari Tuv i to møter. Sekretariatet bestod av seniorøkonom Aarne Ø. Røvik (sekretariatsleder, Finansdepartementet) og tilsynsrådgiver Marit Skjevling (Finanstilsynet).

Utvalget hadde 11 ordinære møter, hvorav ett over to påfølgende dager. Arbeidet ble betydelig berørt av og forsinket på grunn av koronasituasjonen. Det var nødvendig å arrangere de fleste av utvalgsmøtene som videokonferanse. En planlagt reise til Danmark og Nederland, der det var avtalt møter med eiendomsmeglingsbransjen, forbrukerorganisasjoner og myndigheter, måtte avlyses, men noe av programmet ble gjennomført som nettmøter. Finansdepartementet innvilget forlenget frist for utvalgsarbeidet, først til 5. januar 2021, deretter til 25. mars 2021, og endelig til 1. juni 2021.

Inviterte organisasjoner og selskaper har holdt presentasjoner for utvalget. Disse var i kronologisk rekkefølge:

- Eiendom Norge og Norges Eiendomsmeglerforbund
- Forbrukerrådet og Huseiernes Landsforbund
- Advokatforeningen
- Söderberg & Partners
- HELP Forsikring
- DNB Eiendom
- Propr
- Finans Norge
- Forbrugerrådet Tænk, Danmark
- Erhvervsstyrelsen, Danmark
- Dansk Ejendomsmæglerforening
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (Bolig- og bygningsavdelingen)

Finansdepartementet utlyste to prosjekter for å støtte opp om utvalgsarbeidet med faktagrunnlag og analyser av boligomsetning. Oppdragene ble tildelt på grunnlag av åpen anbudskonkurranse, med et evalueringsteam som besto av utvalgets leder og sekretariat. Begge utredningsmiljøene presenterte sine rapporter for utvalget i et møte.

Oslo Economics AS gjennomførte en komparativ analyse av salgsprosess og budgivning i fire andre land sammenlignet med Norge. Prosjektet tok sikte på å trekke frem erfaringer som er relevante for regulering av eiendomsmegling i Norge.

Samfunnsøkonomisk analyse AS lagde en kvantitativ analyse basert på norske boligsalgsdata. Formålet var å bidra til økt forståelse av sammenhenger knyttet til boligomsetningen, for eksempel virkninger av ulike regler for budgivningen.

Rapportene inngår som digitalt vedlegg til utredningen. I tillegg inngår en mastergradsoppgave som har analysert mulige virkninger av tilknytning mellom banker og eiendomsmeglingsforetak.

Utvalget legger frem forslag til konkret lovtekst for en fullstendig revisjon av eiendomsmeglingsloven. Derimot har utvalget ikke sett det som verken hensiktsmessig eller mulig å legge frem konkrete forslag til forskriftstekst. Bestemmelsene på forskriftsnivå vil avhenge av Stortingets behandling av lovforslaget. Videre krever aktuelle forskriftsendringer en mer konkret og detaljert utredning enn det utvalget har hatt anledning til innenfor rammene for arbeidet. Utvalget har imidlertid drøftet lov og forskrift i sammenheng, og legger frem en rekke anbefalinger om hvordan lovforslag kan utdypes og presiseres i forskriften. Videre foreslår utvalget at sentrale bestemmelser om budgivningen flyttes fra forskriften til loven. Innholdet i en revidert forskrift, gitt at Stortinget slutter opp om utvalgets lovforslag og anbefalinger, fremgår dermed i stor grad av utredningen.

Det lå innenfor rammen av mandatet å vurdere om det er behov for endringer i andre lover eller forskrifter, i den grad det er av betydning for meglingsfunksjonen ved eiendomsomsetning. I hovedtrekk har utvalget funnet at eiendomsmeglingsloven og -forskriften dekker behovet for særregulering av eiendomsmegling. Et unntak kan imidlertid være bud som gis direkte til selger, selv om eiendomsmegleren har annonsert et salg med fellesvisninger og forventninger om budrunde. Såkalt kupping kan vanskelig motvirkes gjennom eiendomsmeglingsloven alene, og utvalget har derfor vurdert om det bør gjøres endringer i avtaleloven eller avhendingslova.

Med egen nettside, har det løpende blitt informert om nytt fra utvalget og lagt ut referater fra møtene. Det var mulig å gi innspill til utvalget på nettsiden. Utvalget mottok til sammen sju innspill. Spørsmål som ble tatt opp var kupping, hemmelig bud, salgsoppgave, digitalisering, egnethetsvurdering, banktilknytning og lønnsvilkår. Samtlige innspill ble gjennomgått og drøftet i utvalgsmøter.

Kapittel 3
Økonomiske og administrative konsekvenser

3.1 Innledning

Reguleringen av eiendomsmegling er basert på eiendomsmeglingsloven 2007 med forskrifter. Utvalget anbefaler ingen store eller inngripende endringer i gjeldende rett, og foreslår at bestemmelser og praksis i det alt vesentlige videreføres. På noen områder er det likevel grunnlag for å gjøre endringer for å fremme trygg og enkel eiendomshandel.

I og med at utvalget foreslår relativt begrensede endringer i eiendomsmeglingsloven, kan de økonomiske og administrative konsekvensene fremstå som relativt beskjedne. Det blir imidlertid en utilstrekkelig betraktning å bare vurdere direkte effekter av forslagene. Slik utvalget ser det, er tiltakene som retter seg mot en trygg og enkel bolighandel i sum nødvendige for å opprettholde en stor grad av tillit mellom partene. Ved at kjøper og selger kan stole på at de mottar nødvendig informasjonen, og handelen skjer på transparent og forutsigbar måte, er det mulig å gjennomføre bolighandler med bare én eiendomsmegler i hver transaksjon. Alternativet ville være at partene sikret seg med hver sin eiendomsmegler og eventuelt også egen advokat. Målt mot et alternativt scenario med redusert tillit og forutsigbarhet i bolighandelen, og dermed økte transaksjonskostnader, kan gevinsten av små lovendringer som bidrar til å opprettholde modellen, være stor. Forslagene kan isolert sett fremstå som beskjedne, men er etter utvalgets vurdering nødvendige for å sikre modellen vi har etablert og forbrukerne nyter godt av i det norske boligmarkedet.

Andre av tiltakene har som mål å bidra til forenklinger for eiendomsmeglingsforetakene. Oppgaver som eiendomsmegler er pålagt, men som gir liten eller ingen nytte, er det generelt ikke grunnlag for å videreføre. Selv om forenklingstiltakene retter seg mot foretakene, vil kostnadsbesparelsen etter hvert tilfalle forbrukerne gjennom lavere meglervederlag enn ellers. Derimot har utvalget ikke funnet aktuelle forenklingstiltak som retter seg direkte mot forbrukerne. Det følger langt på vei av at eiendomsmeglingsloven regulerer eiendomsmegleren, og ikke partene i handelen. Eiendomsmeglingsloven har likevel en side direkte mot forbrukerne ved at reguleringene potensielt kan begrense foretakenes muligheter til forenklinger overfor kundene. Erfaringene med gjeldende lov viser at den gir foretakene stort rom til å ta i bruk digital teknologi som er kostnadsbesparende eller forenkler kundeopplevelsen, og utvalget har ikke funnet behov for endringer som eventuelt kunne fremskynde eller forsterke en slik utvikling.

Flere av endringene som utvalget anbefaler, må eventuelt følges opp gjennom forskriftsendringer. For endringer som må gjøres i forskrift har utvalget skissert innholdet i nye bestemmelser, men legger ikke frem konkrete forskriftsforslag. Økonomiske og administrative konsekvenser av disse forslagene må Finanstilsynet vurdere nærmere i forskriftsarbeidet og legge frem i aktuelle høringer.

3.2 Utvalgets forslag og anbefalinger

3.2.1 Advokaters rett til å drive eiendomsmegling

Retten som advokater har til å drive eiendomsmegling i kraft av advokatbevillingen alene, foreslås opphevet, se punkt 15.4.3. Det innebærer at advokater for å drive eiendomsmegling enten må være ansatt i et eiendomsmeglingsforetak eller søke om tillatelse til å drive eiendomsmegling i foretak. Trolig vil en del advokater velge å opprette enkeltpersonforetak for eiendomsmeglingsvirksomheten. Det er gratis å registrere enkeltpersonforetak i Enhetsregisteret. Krav til sikkerhetsstillelse for klientmidler er de samme for advokater som driver eiendomsmegling, som for foretak. Tilslutning til Klagenemnda for eiendomsmeglingstjenester koster imidlertid mer for foretak enn advokater. I 2021 er årsgebyrene for meglerforetak, boligbyggelag og meglerforetak som utelukkende formidler næringseiendommer

3 200 kroner ekskl. mva., mens årsgebyret for advokater er 860 kroner ekskl. mva. Det innebærer en merkostnad på 2 340 kroner ekskl. mva. for advokater som flytter eiendomsmeglingsvirksomheten til enkeltpersonforetak.

For advokater som foretrekker å drive eiendomsmeglingsvirksomheten gjennom eget foretak, vil det bli noen ekstrakostnader. Først og fremst knytter det seg til separat regnskap og revisor. Regnskapsføring og oppbevaring av bilag vil imidlertid være det samme enten oppdraget utføres av et advokatselskap eller eiendomsmeglingsforetak, slik at det neppe dreier seg om store ekstrakostnader. Det vil være en engangskostnad med omlegging av regnskaps- og økonomisystem, men når systemet er på plass kan det også ligge besparelser i et system som er tilpasset eiendomsmeglingsvirksomheten. I tillegg vil foretak som drives av advokater, ha krav til fagansvarlig som andre eiendomsmeglingsforetak. Utvalget foreslår at advokatbevilling alene ikke skal kvalifisere til å være fagansvarlig, men at advokater må kunne dokumentere eiendomsmeglingsfaglig kompetanse for å inneha slik rolle. Hva som skal kreves av eiendomsmeglingsfaglig kompetanse må reguleres i forskrift, og utvalget har ikke tatt stilling til hvor omfattende kravene skal være. Nødvendig kompetanseoppbygging vil innebære en viss kostnad for noen advokater som ønsker å fortsette som fagansvarlig eller etablere enkeltpersonforetak, men vil neppe utgjøre særlig mye utover etterutdanningen som allerede er et krav etter eiendomsmeglingsforskriften § 4-10 første ledd.

3.2.2 Kurs for fagansvarlig

Kvalifikasjonskrav til fagansvarlig er etter gjeldende rett de samme som for ansvarlig megler. Utvalget foreslår at det innføres krav til kurs for personer som skal være fagansvarlig og som ikke tidligere har erfaring som fagansvarlig, se punkt 15.4.7.1. Den nærmere regulering av innholdet i kurset og hvem som kan avholde slike kurs, bør fastsettes i forskrift, men utvalget mener at kurset i alle fall bør omfatte risikostyring og internkontroll, klientmiddelbehandling og hvitvasking.

Kurset vil medføre en merkostnad og tidsbruk for eiendomsmeglere og advokater som skal begynne som fagansvarlige. Slik utvalget ser det, vil kostnaden være en investering som foretaket over tid mer enn får tilbake gjennom bedre virksomhetsstyring, kundebehandling og hvitvaskingskontroll. Foretakene bør derfor ha egeninteresse i at påtroppende fagansvarlig gjennomfører kurset, men det kan likevel være på sin plass med forskriftsregulering som hindrer at kurset kan bli nedprioritert eller utsatt i en hektisk hverdag.

3.2.3 Differensierte krav til foretak

Tillatelse for foretak omfatter i dag alle former for eiendomsmegling, mens flertallet i utvalget foreslår at det innføres egne konsesjonstyper for foretak som utelukkende skal drive henholdsvis næringsmegling eller utleiemegling. Det innebærer tre ulike konsesjonstyper, der konsesjonstype 1 gjelder ordinær megling av bolig- og fritidseiendom, konsesjonstype 2 gjelder næringsmegling, og konsesjonstype 3 gjelder utleiemegling. Konsesjonstype 1 tillater alle former for eiendomsmegling, og det er ingen endring fra gjeldende rett for denne konsesjonstypen. For foretak som har konsesjon bare for næringsmegling eller utleiemegling, foreslår utvalget noen lempninger som kan gi en kostnadsbesparelse.

I dag skal alle eiendomsmeglingsforetak stille en garanti på minst 45 mill. kroner. Utvalget anbefaler at det innføres differensierte krav etter foretakets omsetning og risiko ved klientmiddelbehandlingen. Det innebærer at det kan stilles lempeligere krav til sikkerhetsstillelse for mindre foretak og utleiemegling enn for større foretak og salgsmegling. Et mindretall mener at sikkerhetsstillelsen må dekke klientmiddelbeholdningen fullt ut. Endrede regler for sikkerhetsstillelse må vurderes nærmere i forskriftsarbeidet, og utvalget har derfor ikke fremskaffet anslag for hvordan en differensiering av kravet vil slå ut for ulike foretak.

For konsesjonstype 2 (næringsmegling) foreslår utvalget at det ikke skal være krav om tilknytning til klagenemnd, ikke lovpålagt krav om sikkerhetsstillelse, og heller ikke krav til fagansvarlig, se punkt 15.4.7.2. Fravik av kravet om å være tilknyttet klagenemnd gir til satsen i 2021 en årlig besparelse på 3 200 kroner ekskl. mva. For øvrig innebærer endringene større fleksibilitet, men ikke nødvendigvis lavere kostnader. Andre faglige kvalifikasjoner enn eiendomsmeglerbrev for et fagansvar som styret eller daglig leder definerer, vil også kreve ansatte med høyere utdanning og relevant erfaring, og lønn deretter. Fravik av kravet om sikkerhetsstillelse kan gi en viss kostnadsbesparelse, ettersom oppgjøret for næringseiendom ofte går direkte mellom partenes banker, og næringsmeglingsforetaket normalt ikke oppbevarer store klientmidler. Foretaket vil likevel ha behov for en ansvarsforsikring, som normalt vil være et vilkår i oppdragsavtalen.

For konsesjonstype 3 (utleiemegling) mener utvalget at flere av kravene kan lempes, blant annet kravene til kvalifikasjoner for fagansvarlig og ansvarlig megler og sikkerhetsstillelse, se punkt 15.4.7.3. Sikkerhetsstillelse bør fortsatt være et krav, men størrelsen kan settes langt lavere enn det som gjelder i dag. Nærmere regulering av størrelsen på sikkerhetsstillelsen, bør fortsatt ligge i eiendomsmeglingsforskriften. For utleiemegling er det rimelig å anta at foretakene vil utnytte den større fleksibiliteten som lov- og forskriftsendringene medfører, til å redusere kostnadene.

3.2.4 Elektronisk oppbevaring av kjøpekontrakt med papiroriginal

Etter eiendomsmeglingsforskriften § 3-7 første ledd skal kjøpekontrakter oppbevares i «original». Kjøpekontrakter som er elektronisk signert, jf. eiendomsmeglingsloven § 6-8 andre ledd, kan oppbevares elektronisk. Derimot må kjøpekontrakter som er signert på papir, oppbevares i papirform. Utvalget foreslår å fjerne kravet til at kjøpekontrakten skal oppbevares i «original», slik at alt kan oppbevares elektronisk, se punkt 16.3. Kjøpekontrakter som er signert på papir vil dermed kunne skannes og oppbevares elektronisk.

Heldigital arkivering vil spare eiendomsmeglingsforetakene for arbeid med papirbasert arkivering. I tillegg kan areal i lokalene som i dag disponeres for oppbevaring av permer, bli frigjort til andre formål i foretaket.

3.2.5 Politiattest og egnethetsvurdering

Utvalget foreslår å innføre krav til egnethetsvurdering og politiattest for eiendomsmeglerfullmektiger og oppgjørsmedhjelpere, se punkt 17.4.4 og 17.4.5

Innhenting av politiattest er gratis, og kan gjøres elektronisk. For politiet og Finanstilsynet vil de nye kravene medføre en del merarbeid. Eiendomsmeglingsfullmektiger som går et normalt karriereløp til å bli eiendomsmegler, vil måtte innhente ny politiattest og gjennomgå ny egnethetsvurdering to år etter første vurdering. Egnethetsvurderingen og politiattesten for søknad om eiendomsmeglerbrev vil i noen grad kunne gjøre nytte av tilsvarende to år tidligere. For å unngå høy belastning for politiet og Finanstilsynet det første året etter regelendringen, bør det være en overgangsordning for eiendomsmeglerfullmektiger.

3.2.6 Vederlag ved formidling av boligselgerforsikring

Eiendomsmeglingsforetak kan i dag ikke motta vederlag for formidling av boligselgerforsikring. Utvalget anbefaler at forbudet fjernes, under forutsetning av at kundene skriftlig blir gjort oppmerksom på at foretaket mottar slikt vederlag, og at vederlagets størrelse opplyses i salgsoppgaven. Vederlag ved formidling av boligselgerforsikring er drøftet i punkt 18.3.4, og må eventuelt gjennomføres med forskriftsendring.

Forsikringsselskapenes kostnader med å tilby boligselgerforsikring vil øke dersom de skal betale honorar til eiendomsmeglingsforetaket som har formidlet produktet. Over tid er det sannsynlig at forsikringsselskapene vil dekke inn merkostnaden gjennom høyere premie, som vil bli belastet boligselgerne. Spørsmålet om vederlag for formidling av boligselgerforsikring må vurderes nærmere i forskriftsarbeidet, og utvalget har derfor ikke fremskaffet anslag på hvor mye premien på boligselgerforsikringer kan antas å øke.

3.2.7 Budgivning

Utvalget legger frem to forslag om eiendomsmeglerens plikter knyttet til budgivningen:

- Forbud mot at eiendomsmegler formidler hemmelig bud.
- Hjemmel til å forskriftsfeste minste akseptfrist i hele budrunden.

Lovendringene tar sikte på en trygg og enkel bolighandel, se punkt 19.3.7. Begge forslagene kan gi en samfunnsøkonomisk gevinst som følge av større transparens og at partene tar mer veloverveide valg i budrunder. Ved å forby formidling av hemmelig bud, vil alle interessenter stilles likt med informasjon gjennom budrunden, slik at budgiveren som verdsetter boligen høyest normalt vinner frem. Fastsetting av minste akseptfrist vil bidra til at alle budgivere får bedre tid til å områ seg og gjøre mer veloverveide valg. Tiltakene vil bidra til bedre matching mellom selger og kjøper i den enkelte transaksjon, og dermed over tid til en gevinst for samfunnet i bedre utnyttelse av boligmassen.

Lovfesting av forbud mot hemmelig bud og minste akseptfrist medfører ingen ekstra kostnader for eiendomsmegler eller budgiver, og kan heller gi en kostnadsbesparelse gjennom en ryddigere og mer forutsigbar budrunde. Ryddigere budrunder vil generelt være til fordel for førstegangskjøpere og andre ressurssvake grupper,

mens det vil bli vanskeligere for mer erfarne og ressurssterke boligkjøpere å utnytte et informasjonsovertak i salgsprosessen.

Forbud mot hemmelig bud og minste akseptfrist bidrar også til, og kan i noen sammenhenger være en forutsetning for, bruk av digital teknologi i gjennomføringen av budrunder. For eksempel vil budgivning over en automatisert budportal kreve at alle som har meldt seg på auksjonen, får fortløpende informasjon om ledende bud. Med andre ord vil det ikke være mulig å delta i budrunden med hemmelig bud.[1] Digital teknologi legger også til rette for å legge inn en automatisk sperre for bud med kortere akseptfrist enn det som er forhåndsfastsatt. Over tid kan digitale løsninger redusere kostnader i budgivningen og dermed få ned prisen på eiendomsmeglingstjenester.

3.2.8 Timepristilbud og rekning over medgått tid

Eiendomsmegler må i dag utarbeide timepristilbud selv om kunden ønsker provisjon eller fastpris, jf. eiendomsmeglingsloven § 7-2 andre ledd. Utvalget foreslår at plikten bare inntrer når kunden selv ønsker et timepristilbud, se punkt 20.4.4. For de fleste eiendommer som skal selges, er det relativt enkelt å utarbeide et timepristilbud. Tidsbruken anslås derfor til 15 minutter per formidling. Hvis 20 prosent av kundene ber om timepristilbud, anslås eiendomsmeglingsforetakene årlig å spare lønnskostnader på 15 mill. kroner i alt.[2]

Videre er det i dag et krav om rekning over medgått tid i alle oppdrag, uavhengig av avtalt vederlagsform, jf. eiendomsmeglingsloven § 7-2 andre ledd. Utvalget foreslår at kravet om å skrive rekning gjøres betinget av at oppdragsgiveren faktisk har valgt timepris. Ettersom eiendomsmeglingsforetaket i nesten alle formidlinger betales etter provisjon eller fastpris, vil det være så godt som ingen oppdrag med rekning. En kartlegging av administrative kostnader ved etterlevelse av finansmarkedsregelverket fant at kravet til eiendomsmeglingsforetak om å levere oppgjørsoppstilling medfører i gjennomsnitt 75 minutter arbeid per formidling, jf. Rambøll og KPMG (2008) punkt 12.3. Oppsett av rekning over medgått tid kan omtrent tilsvare arbeidet med en oppgjørsoppstilling. Digitale hjelpemidler er imidlertid vesentlig forbedret siden kartleggingen som ble gjennomført fra september 2006 til oktober 2007. Timelister blir i dag generert i fagsystemene, men eiendomsmegleren må fortsatt legge inn timeforbruket fortløpende gjennom oppdraget. I gjennomsnitt anslås arbeidet med hver rekning å kreve 30 minutter. Ved å fjerne kravet om rekning over medgått tid, anslås eiendomsmeglingsforetakene årlig å spare lønnskostnader på 37,5 mill. kroner i alt.

3.2.9 Rapportering

Eiendomsmeglingsforetakene rapporterer i dag halvårlig antall formidlinger, formidlet verdi og omsetning (meglervederlag) fordelt på boligmegling, næringsmegling og utleiemegling. I tillegg rapporter foretakene årsverk, bank- og kjedetilknytning, regnskapstall og klientmiddelbeholdning. Utvalget foreslår at rapporteringen utvides med å identifisere formidlinger gjennom eiendomsmegler der salget har blitt avtalt direkte mellom selger og kjøper, se punkt 6.6.3 og utenlandsmegling, se punkt 14.4.8.

Å identifisere og rapportere kuppbud vil gi noe merarbeid for eiendomsmeglingsforetakene. Merarbeidet anslås til fem minutter for hver formidling som har blitt kuppet. Gitt at fem prosent av formidlingene blir kuppet, vil rapportering av disse formidlingene medføre en samlet ekstrakostnad på i overkant av 300 000 kroner i alt for eiendomsmeglingsforetak.

Utenlandsmegling har svært lite omfang, og det er bare noen få eiendomsmeglingsforetak som opererer i dette markedet. Følgelig vil det være enkelt å kartlegge og rapportere utenlandsmegling, og et krav om å rapportere utenlandsmegling antas ikke å medføre nevneverdige kostnader.

Finanstilsynet vil ha noen merarbeid med å tilrettelegge statistikken for data om kupping og utenlandsmegling. Tilretteleggingen antas å kunne innpasses i løpende arbeid.

3.3 Ressursbehov i Finanstilsynet

Oppfølging av forslagene fra utvalget vil kreve økte ressurser i Finanstilsynet. I en første periode vil det spesielt gjelde utarbeiding av forslag til endringer i eiendomsmeglingsforskriften og arbeid med iverksetting av nye lovbestemmelser og forskriftsregler. På permanent basis vil nye krav kreve økte ressurser til kontroll og tilsyn. Gjennomføring av utvalgets forslag og anbefalinger vil kreve økt innsats fra Finanstilsynet til blant annet

[1] Mange nettauksjoner for andre objekter tillater budgivere å legge inn en maksgrense som er hemmelig for de andre budgiverne og auksjonarius. Det ledende budet må imidlertid til enhver tid være kjent for alle som deltar.

[2] Forutsatt 150 000 boligformidlinger og lønnskostnad 500 kroner per time.

egnethetsvurdering av eiendomsmeglerfullmektiger og oppgjørsmedhjelpere, tilsyn med eiendomsmeglers etterlevelse av minste akseptfrist og formidlingsforbudet for hemmelig bud, oppfølging overfor uønsket adferd i budrunder mv. Ressursbehovet må vurderes nærmere i lys av Stortingets lovvedtak og konkret utforming av nye og endrede forskriftsbestemmelser. Som et grovt anslag antar utvalget at Finanstilsynet på permanent basis vil ha behov for ett til to nye årsverk til kontroll og tilsyn med eiendomsmegling.

Del II
Analyser

Kapittel 4
Boligmarkedet

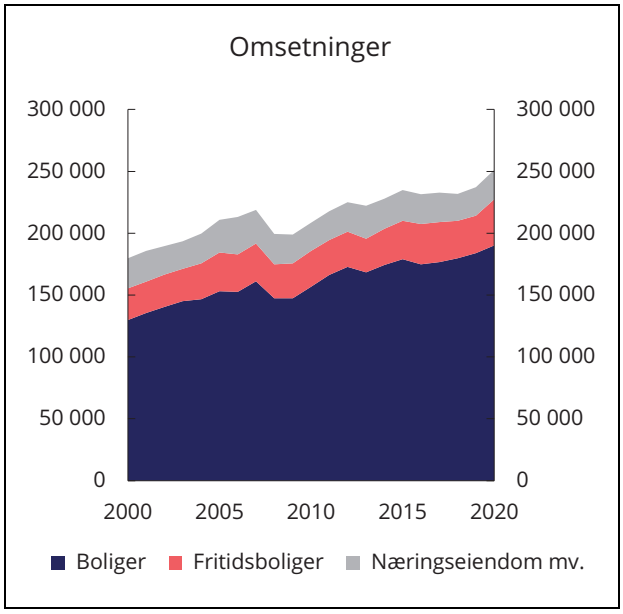
4.1 Innledning

Boligmarkedet er viktig for norsk økonomi. Hvert år blir i størrelsesorden én av tjue boliger omsatt i markedet. Boligomsetningene flytter verdier for rundt 500 mrd. kroner hvert år mellom selgere og kjøpere. I 2019 utgjorde investeringer i egen bolig[1] omtrent en fjerdedel av bruttoinvesteringer i fast realkapital og i overkant av seks prosent av bruttonasjonalproduktet i Fastlands-Norge. Svingninger i boliginvesteringene vil dermed kunne påvirke aktiviteten og sysselsettingen i norsk økonomi i betydelig grad. I forkant av finanskrisen argumenterte Leamer (2007) at boligmarkedet er den viktigste enkeltfaktoren for å forklare konjunkturforløpet, og Leamer (2015) finner at data fra USA bekrefter dette. Aastveit mfl. (2019) viser for 12 OECD-land i perioden 1960–2014 at boliginvesteringene gir en robust prediksjon av økonomiske tilbakeslag.

Utviklingen i boligmarkedet kan også påvirke den finansielle stabiliteten. En betydelig del av husholdningenes etterspørsel er rettet mot kjøp, oppføring og oppussing av boliger. Det medfører at en stor andel av husholdningenes formue er knyttet til bolig. Mange husholdninger har lånefinansiert boligen, og flere har derfor høy gjeld. Økte boligpriser gir økt boligformue, som igjen gir mulighet til å ta opp mer lån med pant i bolig. Husholdninger med høy gjeld vil trolig måtte stramme inn på forbruket for å betjene gjelden i møte med renteøkninger, bortfall av inntekt eller kraftige fall i boligprisene. Mian mfl. (2013) viser at boligprisfallet i USA 2007–2009 førte til betydelig redusert etterspørsel fra husholdningene. Dersom mange strammer inn på forbruket samtidig, kan det skape et tilbakeslag i økonomien som reduserer bedriftenes inntjening og deres evne til å betjene gjeld, og kan dermed føre til tap i bankene på næringslån så vel som boliglån. Ved store tap kan bankenes evne til å gi nye lån til husholdninger og bedrifter svekkes, noe som kan bidra til å forsterke nedgangen. I tillegg består bankenes finansiering i vesentlig grad av obligasjoner med fortrinnsrett, som har sikkerhet i utlån med pant i bolig. Utviklingen i boligmarkedet vil derfor ha betydning for bankenes mulighet til å finansiere seg, og for risikoen for tap på utlån til husholdninger og foretak.

4.2 Boligomsetning og eierstatus

Omsetningen av eiendommer har vokst over det meste av 2000-tallet, med et større tilbakeslag bare etter finanskrisen fra 2008. Figur 4.1 viser antall omsetninger av boligeiendommer, fritidseiendommer og næringseiendommer. Andeler i borettslag er inkludert i boliger. I 2000 var det omtrent 180 000 omsetninger av fast eiendom og



Figur 4.1 Omsetninger per år av fast eiendom og boliger i borettslag

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

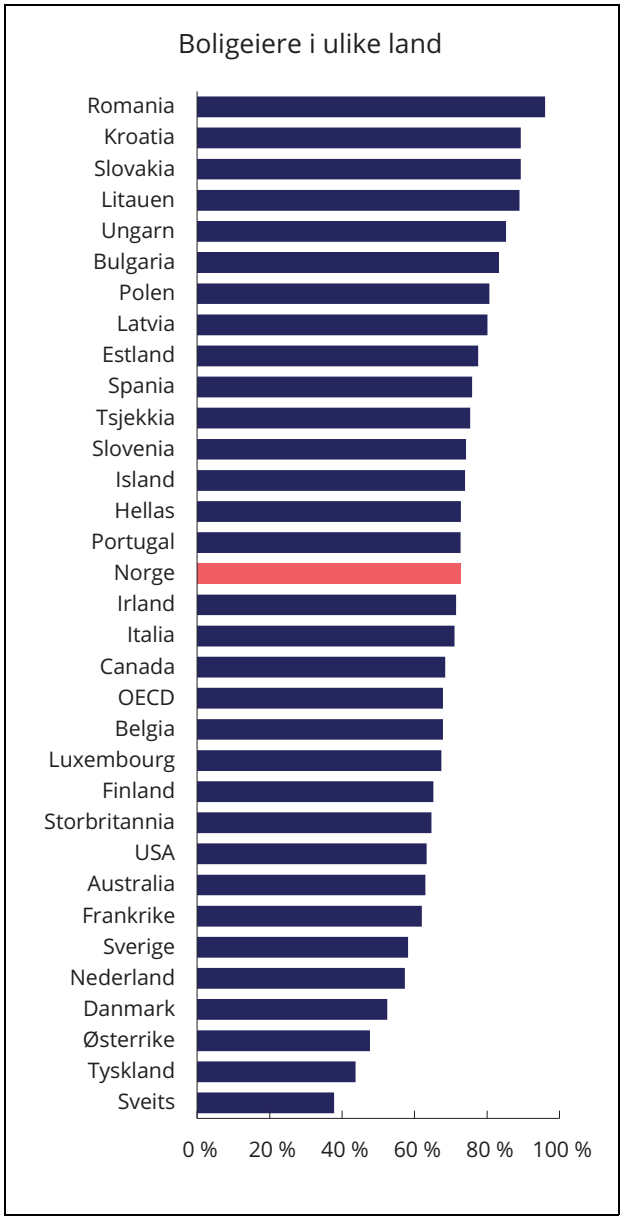
[1] Næringen «boligtjenester, egen bolig» er konstruert i nasjonalregnskapet for å fange opp husholdningenes investeringer i egen bolig. Investeringer i næringen «omsetning og drift av fast eiendom» er ikke med i dette tallet.

andelsleiligheter i alt, mens det i 2020 var over 250 000 omsetninger. Boliger og fritidseiendommer står for hele veksten over perioden, mens antall næringseiendommer som omsettes har vært ganske stabilt. I dag utgjør boliger og fritidseiendommer over 90 prosent av eiendomsomsetningene. Omtrent 70 prosent av boligeiendommene som skifter eier blir omsatt i fritt salg, mot bare 40 prosent av fritidseiendommene. Med fritt salg mener en her at eiendommen er omsatt til en pris som svarer til markedsverdien. Det er ikke noe krav at eiendommen er utlyst for salg på det åpne markedet. Andre omsetninger er blant annet gaveoverføringer, skifteoppgjør, uskiftebevilling og tvangssalg.

Eiendomsmeglingsforetak formidlet rundt 160 000 omsetninger av bolig- og fritidseiendom i 2020. Bolig- og fritidseiendommer står for omtrent 85 prosent av omsetningen fra eiendomsmeglingstjenester (meglervederlag), mens næringseiendom utgjør noe over 10 prosent Foretakenes oppdrag og inntjening avhenger dermed i stor grad av utviklingen i boligmarkedet. Eiendomsmegling som næring er nærmere omtalt i kapittel 7.

De fleste husholdninger i Norge eier egen bolig. Det henger blant annet sammen med boligpolitikken som ble satt i gang etter andre verdenskrig, inntektsutviklingen og skattepolitikken. Blant tiltakene som ble satt i gang de første etterkrigsårene var renteregulering og etableringen av Husbanken. I årene mellom 1950 og 1995 finansierte Husbanken omtrent to tredjedeler av alle nyoppførte boliger. I motsetning til de fleste andre vesteuropeiske land, herunder Sverige og Danmark, bygget Norge i liten grad opp store offentlige utleiesektorer. Skattepolitikken bidro også til at mange husholdninger investerte i egen bolig. Mens marginalskattesatsene på inntekt og formue var høye, var den reelle boligbeskatningen gunstig på grunn av høy prisvekst og fullt rentefradrag. Derimot har beskatningen av boligtransaksjoner vært mer på linje med andre land som det er naturlig å sammenlikne med. Ved omsetning av brukte boliger påløper det merverdiavgift på formidlingstjenestene og i de fleste tilfeller dokumentavgift på salgssummen. Avgifter på boligomsetning i Norge og andre nordiske land er nærmere beskrevet i boks 4.1.

Mange eier egen bolig i Norge sammenlignet med i andre land. Figur 4.2 viser andelen av husholdningene som eide egen bolig i utvalgte land i 2018. Eierandelen i Norge fremstår som høy når vi sammenligner med andre land i den nordlige delen av Europa, der bare Island, Polen og de baltiske landene har en høyere andel boligeiere. For



Figur 4.2 Andel av husholdningene som eier boligen, 2018

Kilde: OECD.

et større utvalg fremkommer det flere land med høy andel boligeiere, herav ganske mange som ligger over Norge. En viktig forskjell er imidlertid at mange land som har høy andel boligeiere, samtidig har en lav andel belånte boliger. Norge har både en høy andel som eier boligen, og som har lån med pant i boligen.

I Norge var det i 2020 omtrent 82 prosent av personer og 76 prosent av husholdninger som eide boligen, mens henholdsvis omtrent 18 og 24 prosent leide. Eierandelen er typisk noe lavere i de store byene enn i resten av landet. I Oslo er det nesten én tredjedel av husholdningene som

Boks 4.1 Avgifter på boligtransaksjoner

Eiendomsmegling og andre tjenester ved boligformidling er ilagt merverdiavgift med 25 prosent Oppføring av bolig for salg eller utleie er derimot ikke avgiftspliktig, men utbyggeren får en kostnad ved at inngående merverdiavgift ikke er fradragsberettiget. Merverdiavgiften på boligomsetning er på nivå med, og følger i hovedsak tilsvarende regler som, andre nordiske land. Det er også vanlig med avgift på verdien av boligtransaksjoner, men for denne skattetypen er det store forskjeller mellom land i sats, utforming og navn på skatten. I Norge er det dokumentavgift bare på salgssummen. Sverige og Danmark krever dokumentavgift også på pantebrevet, som er en forutsetning for å ta opp lån på eiendommen.

Merverdiavgift

Unntak for omsetning og utleie av fast eiendom er vanlig i de fleste lands merverdiavgiftssystemer. Formidling av fast eiendom og andre boliger er derimot omfattet av den generelle avgiftsplikten på omsetning av tjenester. Før merverdiavgiftsreformen i 2001 var eiendomsmeglingstjenester ikke avgiftsbelagt i Norge. Fra 2013 har satsen vært 25 prosent

I EU er merverdiavgiften regulert i direktiv 2006/112/EF. Direktivet innebærer en stor grad av harmonisering av merverdiavgiftssystemet i EU-landene, men gir også valgmuligheter på enkelte områder. Medlemslandene har plikt til å avgiftslegge eiendomsmeglingstjenester med standardsatsen de anvender. Satsen er 25 prosent i Danmark og Sverige, mens Finland og Island har merverdiavgift på 24 prosent

Dokumentavgift

Ved tinglyste hjemmelsoverføringer av fast eiendom ilegges dokumentavgift med 2,5 prosent av eiendommens salgsverdi. Avgiftsplikten gjelder for selveide eneboliger, tomannsboliger, eierseksjoner og sameieandeler, men ikke for andeler i borettslag. For nye boliger betales det dokumentavgift av tomteverdien, og ikke av hele salgssummen som ved kjøp av brukte boliger.

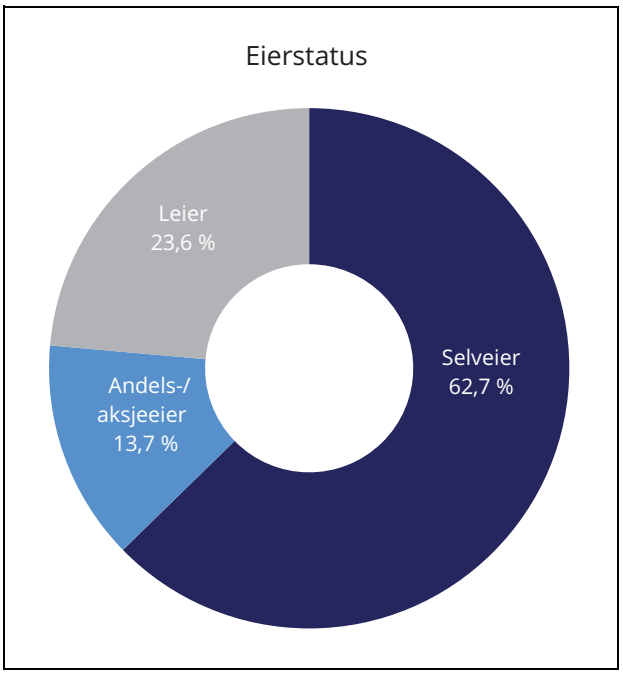
I Sverige skal det også betales dokumentavgift (stämpelskatt) ved kjøp av fast eiendom. Grunnlaget for avgiften er det høyeste av enten salgssummen eller formuesverdien (Skatteverkets taxeringsvärde) fra året før. For privatpersoner, leietakerforeninger og kommuner er dokumentavgiften 1,5 prosent, mens juridiske enheter ilegges 4,25 prosent Sverige har i tillegg dokumentavgift på såkalt «inteckning» av pantebrev på eiendommen hos kartverket (Lantmäteriet). Satsen er 2 prosent av verdien på pantebrevet. For eksempel vil samlet dokumentavgift med 75 prosent lånefinansiering av boligkjøp for en privatperson bli 3 prosent (1,5 prosent på salgsverdien og 1,5 prosent på pantebrevet). «Inteckning» følger pantebrev på eiendommen, og ikke låntakeren. Selgeren kan derfor overføre pantebrevet til ny eier, som kan bruke dette til å dekke sitt lånebehov opp til tidligere «inteckning».

Danmark har dokumentavgift (stempelafgift) på 0,6 prosent av salgssummen, som må betales ved tinglysing av skjøte. I tillegg er det dokumentavgift på pantebrev med 1,45 prosent av hovedstolen. Ved overdragelse kan pantebrev på eiendommen overføres til ny eier (debitorskifte).

Finland har dokumentavgift (överlåtelseskatt) på 4 prosent for omsetning av fast eiendom og 2 prosent for boliger i borettslag, aksjeselskaper mv. Førstegangskjøpere kan få fritak etter nærmere vilkår. Tidligere hadde Finland dokumentavgift også på pantelån med 1,5 prosent, men dette ble avskaffet da Finland gikk inn i Den økonomiske og monetære union i 1998, jf. Tähtinen og Laanti (2016).

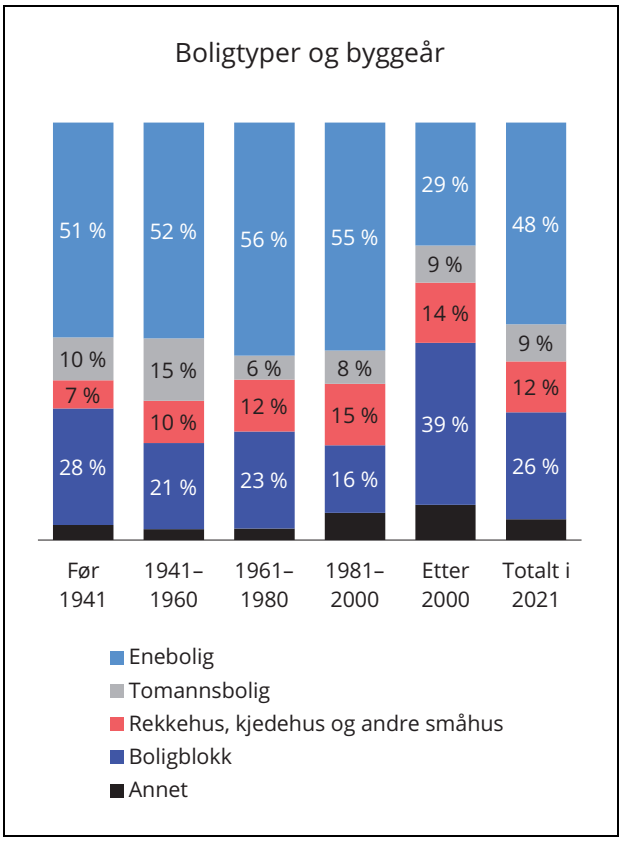
Island har dokumentavgift på 0,8 prosent av salgssummen for privatpersoner. For juridiske enheter er satsen 1,6 prosent.

leier boligen. Andelen som eier egen bolig har vært relativt stabil siden begynnelsen av 1980-årene, men har gått noe ned de siste årene. Figur 4.3 viser eierstatus for husholdninger. Av de som eier boligen er de fleste selveiere, mens andels- og aksjeeiere utgjør bare én av fem husholdninger med egen bolig. Om det er selveierboliger eller andelsleiligheter som omsettes, har liten betydning for bruk av eiendomsmegler, mens utleie i liten grad formidles via eiendomsmegler.



Figur 4.3 Husholdninger fordelt etter eierstatus til boligen, 2020

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 4.4 Fordeling av boligtyper etter byggeår og totalt i 2021

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

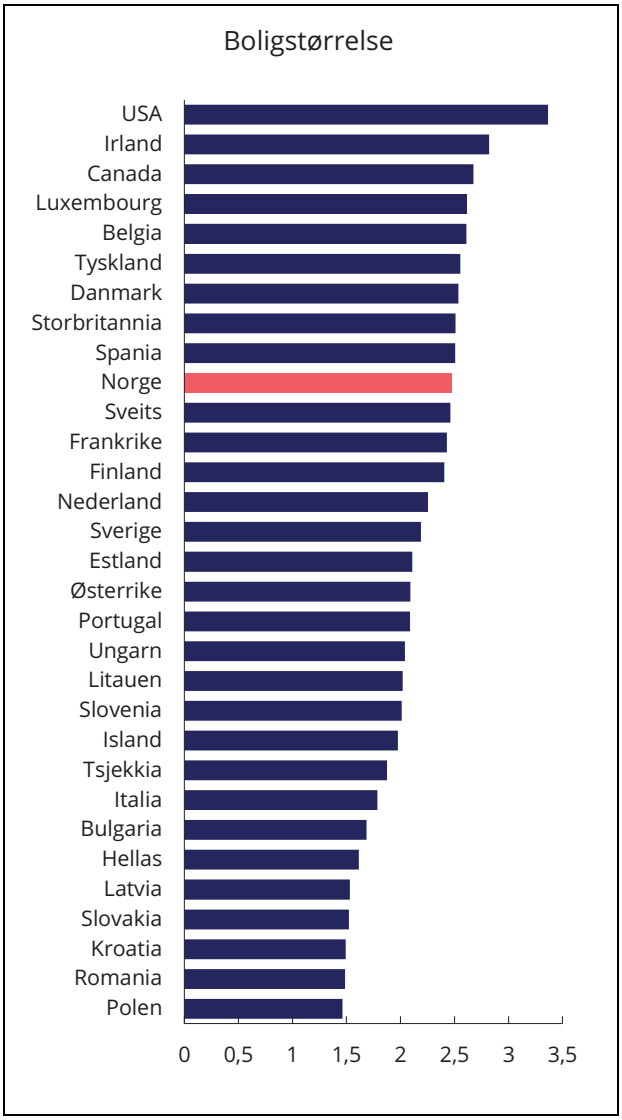
4.3 Boligbygging og boligstandard

I Norge bor mange i eneboliger. Dette er også den boligtypen der beboerne i størst grad eier egen bolig. I 2020 var det 84 prosent av husholdningene som bodde i enebolig som eide boligen, mot 71 prosent av de som bodde i blokk. Figur 4.4 viser at eneboligene utgjør knapt halvparten av boligmassen, målt etter antall boliger. Stolpen lengst til høyre i figuren viser boligmassen i 2021 fordelt etter bygningstype, mens stolpene fra venstre viser fordelingen av boligene som ble bygd i ulike perioder. Tidligere ble det bygd mest eneboliger, men andelen har falt de siste årene. 39 prosent av boligene som er bygget etter 2000 er i boligblokker. Fortsatt utgjør blokkleiligheter ikke mer enn 26 prosent av den totale boligmassen. Mens 60 prosent av husholdningene bodde i enebolig i 2003, var andelen i underkant av 49 prosent i 2019. Andelen som bor i boligblokk eller bygård har økt tilsvarende. Det er først og fremst utenfor de største byene at utbygging av boligblokker har endret sammensetningen av boligmassen de siste årene. I Oslo og andre store byer har fordelingen mellom eneboliger og blokkleiligheter holdt seg relativt stabil på 2000-tallet. Andelen av husholdningene som bor i boligblokk eller bygård er betydelig større i de store byene enn resten av landet, og størst i Oslo med over 72 prosent.

Størrelsen på boligene som bygges har gått ned de siste tiårene. Færre personer i hver husholdning, og at flere bor i tettbygde strøk, kan forklare noe av nedgangen i størrelsen. I 2000 var gjennomsnittlig bruksareal for fullførte boliger omtrent 145 kvm, mens gjennomsnittet i 2020 var i underkant av 125 kvm. Nedgangen i størrelse skyldes også den økende andelen boligblokker siden 2000.

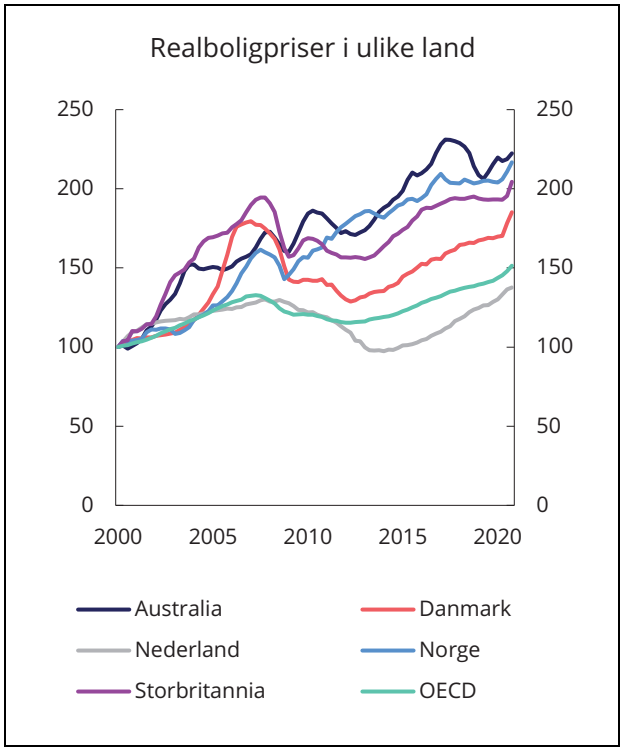
Boligstandarden i Norge er på nivå med mange andre høyinntektsland, men likevel noe under de som ligger høyest på aktuelle indikatorer. Et mål for boligstandard er antall rom per person i husholdningen, som er vist i figur 4.5 for de fleste av OECD-landene. I Norge var det i 2018 i gjennomsnitt knapt 2,5 rom per husholdningsmedlem, som er litt mindre enn i Danmark, men noe mer enn i de øvrige nordiske landene.

Samtidig som husholdningene har blitt mindre i størrelse, har det vært en betydelig befolkningsvekst de siste tiårene. Det har bidratt til at veksten i antall husholdninger har vært høyere enn økningen i antall nye boliger. Spesielt gjelder dette i sentrale områder, der boligbyggingen har vært lavest i forhold til befolkningsveksten.



Figur 4.5 Antall rom per husholdningsmedlem i utvalgte land, 2018

Kilde: OECD.



Figur 4.6 Utvikling i boligpriser i utvalgte land, nye og brukte boliger, 1. kvartal 2000=100 (faste priser)

Kilde: OECD.

4.4 Utviklingen i boligpriser

Boligprisene har steget kraftig over mange år og er på et høyt nivå sammenliknet med husholdningenes inntekter. Norge er blant de landene som har hatt høyest boligprisvekst på 2000-tallet, jf. figur 4.6. Mange land opplevde en langvarig priskorreksjon etter finanskrisen fra 2008. For gjennomsnittet av OECD-land tok det opp mot ti år før realboligprisene var tilbake på nivået før krisen. Prisfallet var særlig kraftig i land som hadde høy boligprisvekst i årene før krisen, slik figuren viser for Danmark og Storbritannia. I Norge tok det knapt to år før boligprisene var tilbake på førnivået. Med et moderat tilbakeslag fremstår Norge blant landene med høyest boligprisvekst siden 2000. Boligprisutviklingen har vært omtrent tilsvarende i andre land som klarte seg relativt bra gjennom finanskrisen, blant annet Australia, som er vist i figuren.

Prisveksten har over en lengre periode vært drevet blant annet av at boligbyggingen ikke har holdt følge med befolkningsveksten, relativt høy inntekstvekst og lavt rentenivå. I tillegg kan noe av boligprisveksten i Norge ha vært investeringsdrevet. En svært lang periode med vedvarende prisoppgang, kun avbrutt av kortvarige tilbakeslag, kan ha økt forventningene til fortsatt prisvekst på boliger, særlig i pressområder.

I 2016 var veksten i boligprisene særlig kraftig. Prisene steg med 13 prosent på landsbasis og hele 23 prosent i Oslo. Flere analyser viste at denne prisøkningen ikke gjenspeilet utviklingen i fundamentale forhold. IMF (2017) estimerte boligprisene i slutten av 2016 til å være overvurdert med mer enn 15 prosent Andre analyser har også pekt på økt investeringsetterspørsel som en faktor bak den kraftige prisveksten. Boliglånsforskriften ble innført i 2015, og strammet inn i 2017, som følge av sterk vekst i husholdningenes gjeld og i bolig-

prisene, se boks 4.2 Gjennom 2017 falt boligprisene. Avkjølingen i markedet i denne perioden må ses i sammenheng med den kraftige prisveksten i årene i forkant. Innstramningen i boliglånsforskriften kan også ha hatt en dempende effekt. I 2018 og 2019 var boligprisveksten moderat. Justert for generell prisvekst var boligprisene om lag uendret, og gikk ned relativt til husholdningenes inntekt.

I 2020 ble boligprisene preget av flere forhold knyttet til koronaepidemien og smitteverntiltakene som ble innført. Etter virusutbruddet falt boligprisene i mars og april, og aktiviteten i boligmarkedet gikk ned. Som en respons på tilbakeslaget i økonomien satte Norges Bank ned styringsrenten med 1,5 prosentenheter til null prosent, det laveste nivået noensinne. Fleksibilitetskvotene i boliglånsforskriften ble også økt i andre og tredje kvartal 2020. Aktiviteten i boligmarkedet tok seg deretter raskt opp, og fallet i boligprisene var allerede hentet inn igjen i mai. Siden har boligprisveksten vært svært høy. Den sterke prisveksten må ses i sammenheng med rekordlave utlånsrenter. Reduserte forbruksmuligheter og høy sparing i husholdningene har trolig også bidratt til prisoppgangen, og pandemien med utstrakt bruk av hjemmekontor kan ha økt betalingsviljen for bolig. Også andre land opplevde kraftig boligprisvekst i 2020, slik det fremgår av figur 4.6.

Det har vært store regionale forskjeller i boligprisutviklingen. Figur 4.7 viser at boligprisene i Oslo steg kraftig i 2015 og 2016, samtidig som prisene falt i regioner som var mer påvirket av aktivitetsnedgangen etter oljeprisfallet i 2014. Prisfallet på boliger var først tydelig i Stavanger, men etter hvert også i resten av Rogaland og Agder. Disse regionene hadde opplevd sterk prisvekst i årene før oljeprisfallet. Gjennom 2017 falt boligprisene markant i Oslo, mens nedgangen var mer moderat på landsbasis. I 2018 og 2019 var det relativt liten regional forskjell i boligprisutviklingen, mens i 2020 og inn i 2021 var prisveksten langt sterkere i Oslo enn resten av landet.

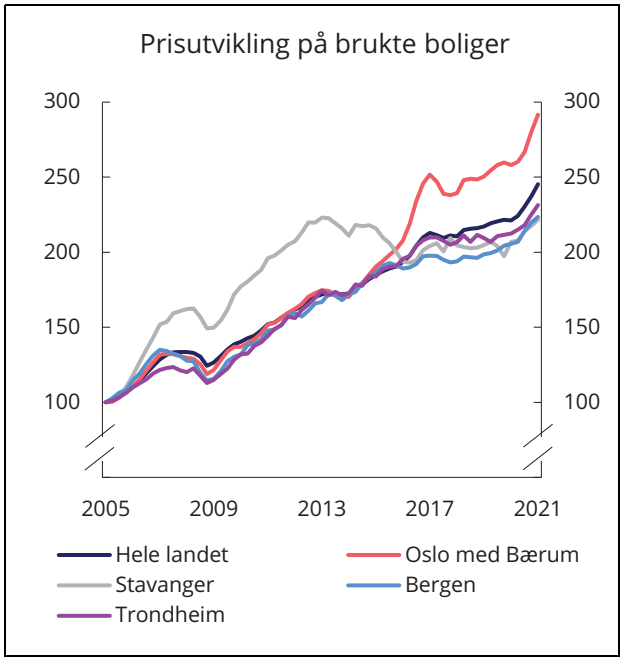
Boks 4.2 Regulering av boliglån

Finansdepartementet fastsatte 15. juni 2015 en midlertidig forskrift som regulerer bankenes utlånspraksis for lån med pant i bolig. Boliglånsforskriften har senere blitt endret og videreført tre ganger. Bestemmelsene i boliglånsforskriften og forbrukslånsforskriften ble med virkning fra 1. januar 2021 videreført i forskrift om finansforetakenes utlånspraksis (utlånsforskriften). Utlånsforskriften skal gjelde til og med 31. desember 2024, men skal evalueres høsten 2022.

Forskriften stiller blant annet krav til:

- Lånets størrelse i forhold til boligens verdi (belåningsgrad).
- Kundens betjeningsevne.
- Kundens samlede gjeld i forhold til inntekt (gjeldsgrad).
- Avdragsbetaling for lån med høy belåningsgrad.

Boliglånsforskriften erstattet tidligere retningslinjer fra Finanstilsynet, samtidig som det ble innført såkalte fleksibilitetskvoter. Bankene har adgang til å benytte fleksibilitetskvoten dersom de ønsker å tilby lån utover de kravene som forskriften stiller. Utenfor Oslo kan 10 prosent av bankenes utlånsvolum hvert kvartal være lån som ikke oppfyller alle kravene i forskriften. Fra 1. januar 2017 har det vært en separat fleksibilitetskvote for lån med pant i Oslo på 8 prosent, og det har vært stilt strengere krav til belåningsgrad for lån med pant i sekundærboliger i Oslo.



Figur 4.7 Prisindeks for brukte boliger, sesongjustert, 1. kvartal 2005 = 100 (nominelle priser)

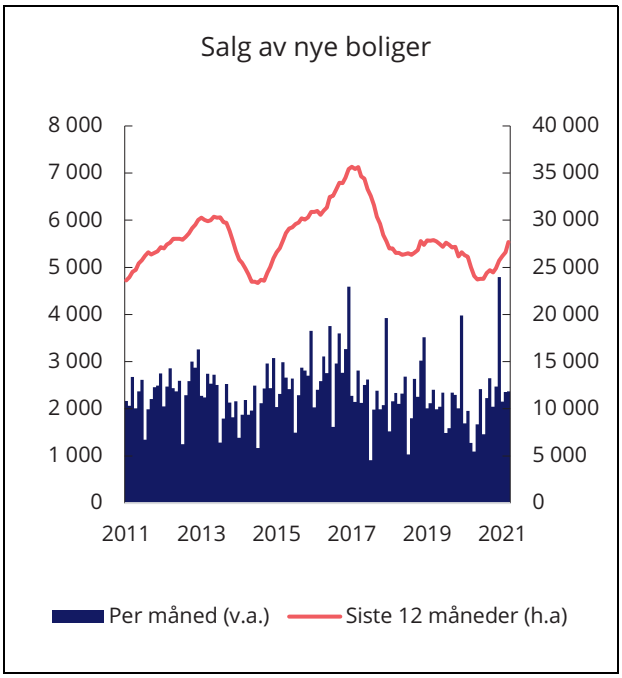
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

4.5 Markedet for nye boliger

Det er en tett sammenheng mellom utviklingen i markedene for brukte og nye boliger. Når det legges ut boliger for salg i bruktboligmarkedet, må det sees i sammenheng med antall ferdigstilte boliger. Mange av de som kjøper ny bolig skal flytte fra og selge boligen de allerede eier. Utviklingen i bruktboligmarkedet påvirkes derfor i stor grad av salg og ferdigstillelse av nye boliger.

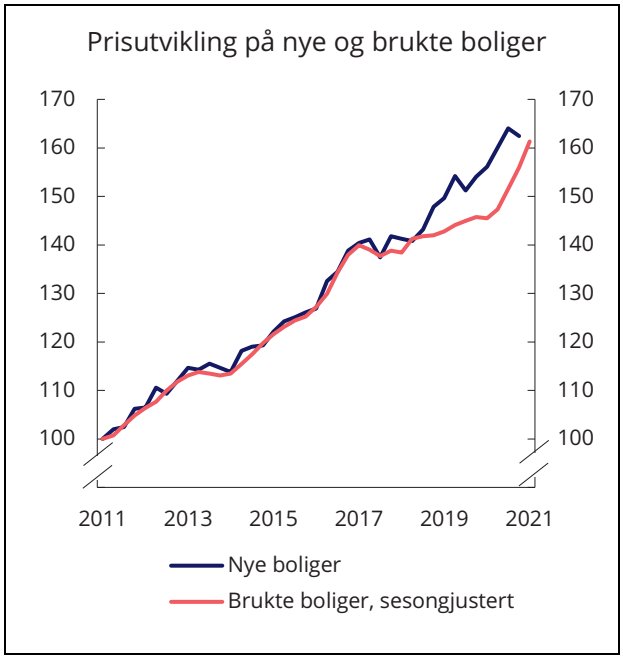
De siste årene har salget av nye boliger svingt stort sett mellom 25 000 og 30 000 boliger. Ettersom boliger har lang levetid, er markedet for nye boliger betydelig mindre enn bruktboligmarkedet. Tilgangen av nye boliger tilsvarer omtrent en femtedel av antall brukte boliger som omsettes årlig. Figur 4.8 viser utviklingen i salget av nye boliger fra 2011. Etter en topp i 2016 falt salget tilbake året etter, men var deretter relativt stabilt. Salget svekket seg i månedene etter at smitteverntiltak ble innført i mars 2020, men tok seg deretter opp igjen. Utviklingen i nyboligmarkedet har mindre betydning enn bruktboligmarkedet for etterspørselen etter eiendomsmeglingstjenester, både fordi det er færre omsetninger og en mindre andel går via eiendomsmegler. Mange utbyggere selger nyboliger direkte uten å bruke eiendomsmegler.

Leiligheter utgjør rundt halvparten av det totale salget av nye boliger, mens eneboliger og



Figur 4.8 Salg av nye boliger siste 12 måneder og per måned (høyre akse)

Kilde: Boligprodusentene.



Figur 4.9 Prisindekspå nye og brukte boliger, 1. kv 2011 = 100 (nominelle priser)

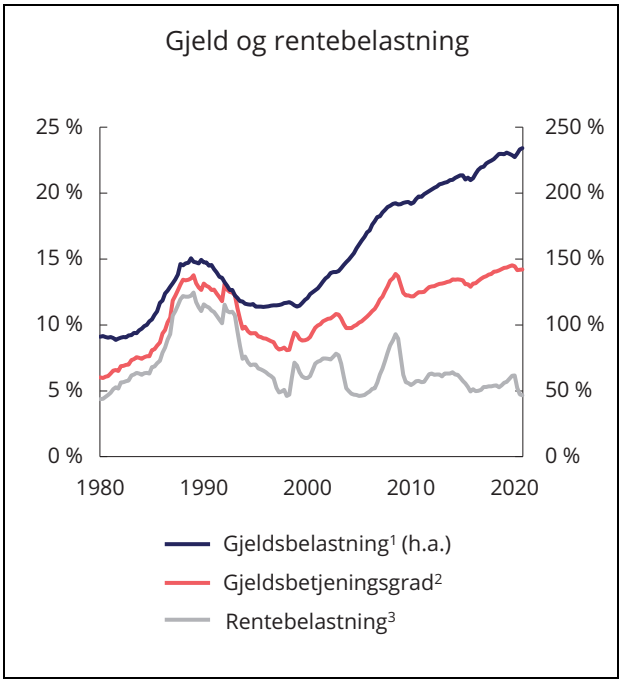
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

småhus (rekkehus, tomannsboliger mv.) hver står for 20–25 prosent De siste årene har det vært en nedgang i salget av eneboliger, mens omsetningen av småhus har vært relativt stabil. Salget av leiligheter forklarer det meste av svingningene i nyboligsalget, med en salgstopp i 2016 og nedgang gjennom de to etterfølgende årene.

Prisen på nye boliger har økt nominelt med omtrent 30 prosent over en femårsperiode fra 2015. Figur 4.9 viser at prisutviklingen for nye boliger var tilnærmet som på brukte boliger over en lengre periode. Fra 2018 øke imidlertid prisene på nye boliger mer enn på brukte boliger, men dette ble utlignet med den kraftige prisveksten på brukte boliger mot slutten av 2020 og inn i 2021. I likhet med bruktboligmarkedet er det prisene på de mindre boligene som har hatt den sterkeste veksten. Over femårsperioden 2015–2020 steg prisene på nye eneboliger i gjennomsnitt litt under 20 prosent, mens andre boliger hadde en nominell prisvekst på omtrent 35 prosent.

4.6 Boliglån og gjeldsgrad

Sterk vekst i boligprisene har ført til høy gjeld i norske husholdninger. Norske husholdningers gjeld har lenge vokst raskere enn inntektene, og som andel av disponibel inntekt er gjelden doblet i tjueårsperioden fra 2000, se figur 4.10. Den økte



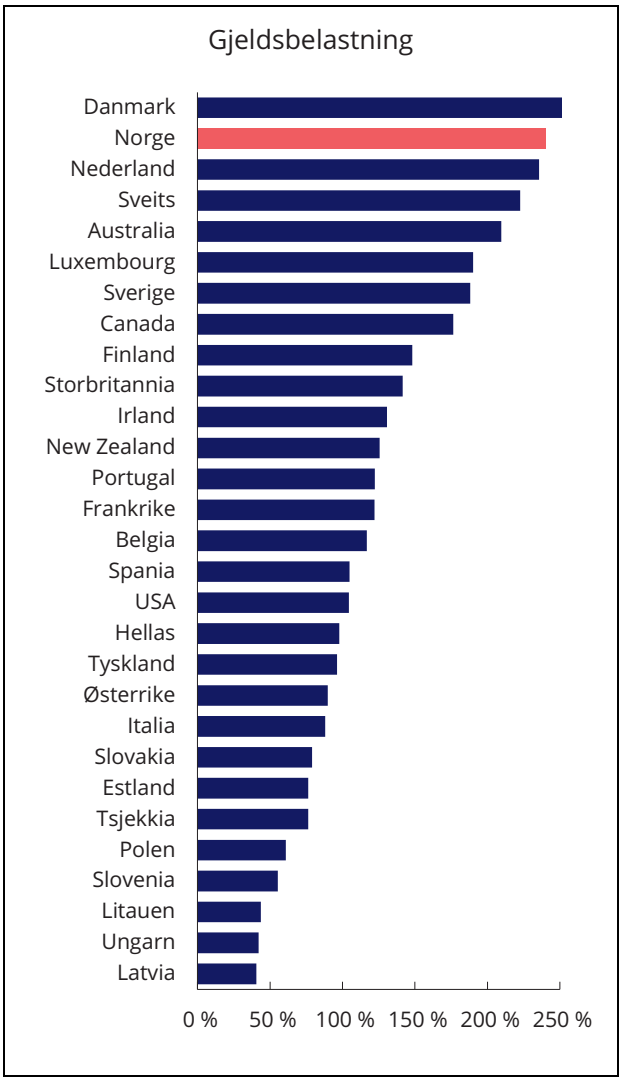
Figur 4.10 Husholdningenes gjeldsbelastning, gjeldsbetjeningsgrad og rentebelastning

1 Gjeldsbelastning (høyre akse) er lånegjeld som andel av disponibel inntekt (inntekt etter skatt og renteutgifter).

2 Gjeldsbetjeningsgrad er renteutgifter og anslått avdrag på lånegjelden som andel av inntekt etter skatt.

3 Rentebelastning er renteutgifter som andel av inntekt etter skatt.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Norges Bank.



Figur 4.11 Husholdningenes gjeld i prosent av disponibel inntekt for utvalgte land, 2020

Kilde: OECD.

gjelden gjør at andelen av husholdningenes inntekter som går til å betjene renter og avdrag (gjeldsbetjeningsgrad) nå er høyere enn før bankkrisen i begynnelsen av 1990-årene og etter den internasjonale finanskrisen i 2008, til tross for det lave rentenivået. Norges Bank senket styringsrenten tre ganger våren 2020, til null prosent, som en respons på tilbakeslaget i økonomien under koronapandemien. Figuren viser også renteutgifter som andel av summen av disponibel inntekt og renteutgifter (rentebelastningen). Lavere renter reduserer rentebelastningen til en gitt inntekt, slik at husholdningene lettere kan betjene gjelden. Figur 4.11 viser at husholdningenes gjeld som andel av disponibel inntekt er svært høy, også sammenliknet med mange andre land. Realtivt høy gjeldsoppbygging er delvis en følge av at vi har et høyt inntektsnivå og stor andel offentlig finansiering av velferdstjenester, slik at en mindre andel av disponibel inntekt går med til å dekke andre nødvendige utgifter, blant annet mat, utdanning og helsetjenester. Det innebærer også at husholdningene sparer mye i bolig.

Samtidig er husholdningenes høye gjeldsgrad en sårbarhet for norsk økonomi. I møte med renteøkninger, bortfall av inntekt eller kraftige fall i boligpriser, vil mange måtte stramme inn på forbruket for å betjene gjelden. Norske husholdninger er særlig sårbare for renteøkninger ettersom en svært høy andel av boliglånene har flytende rente. Mindre forbruk av varer og tjenester vil redusere bedriftenes inntjening, som kan føre til at aktiviteten i økonomien faller og arbeidsledigheten stiger. De siste årene har det blitt iverksatt flere tiltak for å bidra til en mer bærekraftig utvikling i boliglånsmarkedet og dempe sårbarheten i husholdningene. Bankenes utlånspraksis har vært regulert med sikte på å bidra til en bærekraftig utvikling i husholdningenes gjeld, se boks 4.2.

4.7 Fritidsboliger

I Norge finnes det noe over 440 000 hytter, sommerhus mv. Fritidsboliger utgjør rundt 15 prosent av det totale antallet boliger i Norge. Hytteeierne er i stor grad norske, jf. Bloch (2017b). Kun 2,5 prosent av hyttene i Norge er eid av utenlandske statsborgere. En fjerdedel av de utenlandske hytteeierne er svenske.

Hyttebyggingen har økt fra 1 600 i 1983 til nærmere 6 700 nye hytter i 2020. Hver fjerde kommune ga i perioden 2000–2017 igangsettingstillatelser til flere fritidsboliger enn helårsboliger. Fritidsboligene som bygges har blitt større over de siste tiårene. En gjennomsnittlig hytte som ble oppført i 1983, var på 62 kvm, mens den i 2020 var nærmere 90 kvm, jf. Statistisk sentralbyrå (2021).

Fritidsboligmarkedet er betydelig mindre enn markedet for helårsboliger, men i mange kommuner utgjør hyttemarkedet en stor del av det samlede eiendomsmarkedet. I mer enn hver tiende kommune er det flere hytter enn helårsboliger, jf. Bloch (2017a). Flest fritidsboliger finner vi i Trøndelag og Innlandet, mens den største konsentrasjonen av hytter, målt i hytter per kvadratkilometer, finner vi langs Oslofjorden.

Det omsettes årlig omtrent 30 000 fritidseiendommer.[2] Men det er ikke fullt halvparten av fritidseiendommene som blir lagt ut for salg i markedet. Tidligere var det ganske vanlig å omsette fritidseiendommer direkte mellom selger og kjøper. I dag er det liten forskjell i bruken av eiendomsmegler mellom boliger og hytter som legges ut for salg, men det er fortsatt en langt større del av fritidsboligene som overføres gjennom arv og gave enn det som er tilfelle for boliger.

4.8 Markedet for næringseiendommer

Markedet for næringseiendom skiller seg fra boligmarkedet på flere måter. For det første er næringseiendommer ofte unike eller bygd for en bestemt anvendelse, mens det i boligmarkedet pleier å være mange nokså like objekter til salgs. For det andre tar det normalt lang tid å selge næringseiendommer, mens det ofte er høy omsetningshastighet i boligmarkedet. For det tredje er det mer vanlig med bare én aktuell kjøper og forhandlede salg av næringseiendommer, til forskjell fra normalt flere potensielle kjøpere og salg gjennom budkonkurranse i boligmarkedet. Auksjoner av næringseiendommer er som regel lukkede, slik at bud avgis uten informasjon om potensielt andre budgivere.

Priser på næringseiendom svinger med konjunkturene, jf. Hagen (2016). Prisene steg kraftig før bankkrisen i begynnelsen av 1990-årene og før finanskrisen i 2008. Det er få transaksjoner i markedet for næringseiendom, og prisen påvirkes av hvem som er leietaker og varigheten på leiekontrakter. Prisstatistikk for næringseiendom er derfor ikke basert på salgspriser, men beregnes som markedsleie over et avkastningskrav. Det er vanlig å se på data for kontorlokaler med attraktiv beliggenhet i Oslo, blant annet fordi statistikkgrunnlaget er best for denne delen av markedet. Etter finanskrisen fra 2008 har lavere avkastningskrav, som følge av fall i lange renter og risikopremier, bidratt til at statistikken viser en kraftig prisoppgang. De beregnede prisene flatet ut i 2018 og 2019. I første halvår av 2020 falt prisene på næringseiendom markert, men var allerede i tredje kvartal tilbake på nivåer fra før pandemien. Veksten fortsatte i fjerde kvartal, og prisene var da 11 prosent høyere enn tilsvarende kvartal året før.

4.9 Utvalgets vurderinger

Utviklingen i boligmarkedet er viktig for eiendomsmegling som næring. Megling av næringseiendommer utgjør noe over ti prosent og utleiemegling svært lite av foretakenes omsetning av eiendomsmeglingstjenester i alt. Eiendomsmeglingsforetakenes samlede omsetning og sysselsetting er derfor sterkt avhengig av boligsalget. Økt boligomsetning gir til sammen et større inntektsgrunnlag for eiendomsmeglere. Som figur 7.6 viser, har gjennomsnittlig pris for eiendomsmeglingstjenester per formidling ligget flatt i faste kroner. Følgelig ligger grunnlaget for vekst i næringen i det økte antallet boligomsetninger, og ikke i høyere pris på boligene som omsettes.

Regulering av eiendomsmegling kan tenkes å påvirke boligomsetningen på ulike måter, blant annet omfordeling av boligmassen, hvordan transaksjonen gjennomføres og kostnadene for husholdningene ved å bytte bolig. Trygg og effektiv bolighandel kan bidra til redusert risiko for uforutsette feil og mangler ved boligene, kortere omsetningstid og lavere transaksjonskostnader, og dermed til at flere velger å kjøpe egen bolig eller flytte oftere enn ellers. Flere deltakere i boligmarkedet trekker, alt annet likt, i retning av flere transaksjoner. Mer flytting fører til flere boli-

[2] Omfatter tinglyst omsetning, inkludert gaveoverføringer, skifteoppgjør, uskiftebevilling, tvangssalg og annet.

ger i markedet til enhver tid, og kan derfor bidra til en mer effektiv bruk av boligmassen.

Transaksjonskostnader trekker i retning av at terskelen for å bytte bolig blir høyere, og markedet dermed mindre effektivt. Om selve transaksjonsformen også kan ha virkninger i boligmarkedet er mer usikkert, og det foreligger relativt få studier som kan belyse dette, noe som er drøftet i punkt 6.3. Av studiene som finnes peker flere mot at mer effektive transaksjonsformer, som auksjoner med mange budgivere, trekker i retning av at oppnådd pris blir høyere i gjennomsnitt, men at virkningene trolig er små. Boligprisveksten de siste tiårene må derfor i hovedsak forklares med andre forhold, og tiltak for å dempe boligprisveksten kan i liten grad sies å ha vært førende for reguleringen av eiendomsmegling.

Store svingninger i boligmarkedet er uheldig for både eiendomsmeglerne og den alminnelige forbruker. Når det skjer store endringer i markedsprisen over kort tid, er det krevende for eiendomsmegleren å sette riktig prisantydning. Det blir også vanskelig for potensielle kjøpere å avgjøre hva boligen er verdt for dem før de legger inn bud. Svingninger i antall omsetninger medfører også omstillingskostnader for eiendomsmeglingsforetakene og et uforutsigbart jobbmarked for eiendomsmeglere. En mer stabil utvikling av boligomsetningen bidrar både til forbrukervern og en sunn utvikling av næringen.

Kapittel 5
Økonomisk teori

5.1 Innledning

Eiendomsmegling dreier seg om økonomiske transaksjoner, og omsetning av eiendom og boliger utgjør store verdier. For eksempel ble det i 2020 omsatt boligeiendommer og boliger i borettslag for over 500 mrd. kroner i fritt salg. Meglingen i seg selv er også en økonomisk aktivitet som på den ene siden krever ressurser – arbeidskraft, kapital og teknologi – og på den andre siden kan bidra til en velfungerende økonomi ved å redusere transaksjonskostnader og øke velferden. Følgelig er det mange sider ved eiendomsmegling som kan belyses med økonomisk teori. Teorien kan brukes både deskriptivt – til å forklare observerte priser og handlinger – og normativt til utforming av virkemidler eller tiltak overfor aktørene.

Boligmarkedet har vært gjenstand for mye økonomisk forskning og modellutvikling i Norge og andre land, men studier av eiendomsmegling har ikke hatt en bred plass i denne forskningen. Det kan synes overraskende på bakgrunn av den økonomiske betydningen av eiendomsomsetning og at et flertall av bolighandler skjer gjennom eiendomsmegler. I økonomisk analyse er det vanlig å se på tilbud og etterspørsel som bestemt av selgere og kjøpere som finner hverandre til en pris som begge parter kan akseptere. Etter hvert har transaksjonskostnader blitt integrert i boligmarkedsmodeller – men uten å eksplisitt ha med en tredjepart som bringer selger og kjøper sammen. En annen grunn til at eiendomsmegling har vært lite studert av økonomer, kan være at boligomsetning tradisjonelt – og i mange land fortsatt – i stor grad skjer som en forhandling. I en forhandling er partenes handlinger skjult, slik at bud eller motbud (dvs. tilbud fra selger) sjelden blir registrert og oppbevart. Datagrunnlaget for kvantitativ analyse har derfor i mange land vært mangelfullt – noe som har begrenset muligheten for å anvende og teste ut økonomisk teori på eiendomsmegling.

Økonomisk teori og analyse kan gi innsikt i boligtransaksjoner, selv om det foreligger få studier av hvordan ulike salgsformer og regler påvirker pris, transaksjonstid mv. Fra boligøkonomi vet vi mye om hvordan boligmarkeder fungerer og særtrekk ved bolig som forbruk og investeringsobjekt. Med bruk av økonomisk velferdsteori som har generell forklaringskraft, er det mulig å sette opp kriterier for når myndighetene bør regulere et marked – det vil si påvirke aktørenes tilpasning utover det alminnelige rammeverket for en markedsøkonomi som ligger i kontraktsrett, selskapsrett mv. Hvordan oppdragsgiver kan styre oppdragstager er grunnlaget for prinsipal-agent-teori – der det er utviklet en rekke modeller som kan overføres på selger og eiendomsmegler i boligmarkedet. Auksjonsteori er et annet etablert og omfattende forskningsfelt innenfor økonomifaget. Fra ulike markeder foreligger det analyser av forskjellige auksjonsformer. Resultater fra andre markeder kan være relevante også for budkonkurranser i boligsalg, men som vi viser nedenfor, skiller bolig seg på flere måter fra andre omsetningsobjekter. Interessant nok har det de siste årene kommet et lite, men stigende tilfang av økonomiske analyser av salgsprosesser i boligmarkedet. Økonomisk analyse basert på observerte buddata, er omtalt i punkt 6.4.

5.2 Bolig som forbruk og investering

Boligøkonomi er et omfattende forskningsfelt. Opp gjennom årene har det blitt utviklet en rekke økonomiske modeller om boligmarkeder. I en første fase var formålet med modellene særlig å analysere bostedsmønstre for ulike befolkningsgrupper og fordelingsvirkninger av boligpolitiske virkemidler som subsidier og prisregulering. De siste årene har også makroøkonomiske virkninger av boligpriser og boliggjeld fått betydelig oppmerksomhet, ikke minst på bakgrunn av finanskrisen i 2008.

Boligmarkedene er kjennetegnet av mange selgere og kjøpere og lav terskel for å gå inn og ut av markedet både for selgere og kjøpere. Det har derfor vært nærliggende å se bort fra markedsmakt i boligmarkedene. Frem til 1980-årene var praktisk talt alle boligmarkedsmodeller basert på forutsetninger om perfekt konkurranse (Arnott, 2015). Dersom eiendomsmegling ble omtalt i analysen, var det heller som en begrunnelse for å forutsette perfekt konkurranse, enn som grunnlag for å analysere hvordan eiendomsmegleren påvirket salgsprosessen.

Boligmarkeder avviker på mange måter fra forutsetninger for perfekt konkurranse: Boliger kan ikke omsettes umiddelbart og kostnadsfritt mellom aktører som har full informasjon, eller handles i forsikrings- og fremtidsmarkeder. Fra å forutsette perfekt konkurranse har faget boligøkonomi utviklet seg i retning av å se på ulike former for markedssvikt som en sentral del av analysen og forklaring på adferd i boligmarkedet. Arnott (1987) peker blant annet på følgende forhold som man må ta i betraktning ved analyse av boligmarkeder:

- Stor økonomisk betydning både for den enkelte husholdning og hele økonomien.
- Boliger har normalt lang levetid, men det avhenger av godt vedlikehold.
- Uensartet og komplekst gode, som innebærer at de fleste boliger omsettes i smale markeder.
- Informasjonsskjevheter mellom selger og kjøper, og mellom profesjonelle aktører og forbrukere.
- Betydelige transaksjonskostnader i omsetningen.

Boliger er svært forskjellige og varierer etter en rekke ulike egenskaper, samtidig som det er et stort spenn i forbrukernes preferanser for egenskaper ved boligen. Det gjelder ikke bare selve boligen, men også omgivelsene og nærområdet. Bortsett fra noen spesielle unntak – blant annet å bo i bil eller båt – er boliger geografisk forankret. Å bo et sted medfører forbruk ikke bare av selve huset eller leiligheten, men også av lokaliseringen – kontakt med naboer, offentlig og privat tjenestetilbud i nærområdet, lokale skatteregler, transport, arbeidsreise, friluftsområder mv. Selv om det totale boligmarkedet er stort – vil markedet ofte være smalt for den boligen som den enkelte forbruker tilbyr eller etterspør.

Utviklingen i boligmarkedet har stor makroøkonomisk betydning. Nybygging eller bruksendring tar lang tid fra planlegging til innflytting. På kort sikt er boligmassen tilnærmet gitt. Derfor kan relativt små endringer i boligetterspørselen gi betydelige utslag i boligprisene på kort sikt, som igjen kan føre til store svingninger i boliginvesteringene. Utslagene kan forsterkes av at endringer i boligprisene påvirker husholdningenes formue og gjeld, som påvirker etterspørselen ikke bare etter boliger, men også etter andre varer og tjenester. På lang sikt vil nybygging og riving påvirke boligmassen, slik at prisutslagene av etterspørselsendringer blir mindre over tid, alt annet gitt. Hvor sterke prisutslagene blir på lang sikt avhenger blant annet av tilgjengelig areal (Saiz, 2010) og regulering av tilbudssiden (Gyourko mfl., 2008).

Forhold ved salgsprosessen kan også påvirke markedsprisen på boliger. Betydningen av transaksjonen følger av at det til enhver tid er en relativt liten del av boligmassen som ligger ute for salg, og at forbrukerne har ufullstendig informasjon. Følgelig har kjøperen kostnader med å finne riktig bolig til akseptabel pris, og færre boliger i markedet medfører økte søkekostnader. I en enkel modell flytter husholdningene når det oppstår et tilstrekkelig stort gap mellom boligpreferanse og eksisterende bolig. Transaksjonen har også en kostnad for selgerne som allerede har kjøpt en bolig, og dermed blir sittende med to boliger en periode. Høye søkekostnader trekker i retning av at boligkjøperne bruker lenger tid, slik at færre boliger legges ut for salg, og dermed til høyere markedspris på kort sikt, jf. Wheaton (1980). Et annet resultat er at husholdningene på egenhånd søker mindre enn det som er optimalt for samfunnet.

Boligmarkedsmodeller med transaksjonskostnader viser at små endringer i husholdningenes forventninger kan gi store utslag i markedsprisen på kort sikt. Virkningene kan også være selvforsterkende, og dermed føre til store svingninger i boligmarkedet. Moen mfl. (2019) argumenterer for at husholdningenes beslutning om å selge boligen eller kjøpe ny bolig først, ikke bare avhenger av utviklingen i markedspriser, men også påvirker prisutviklingen. Med stigende priser vil mange vente med å selge eksisterende bolig, som ytterligere forsterker prisveksten. Motsatt vil fallende priser få flere til å selge før de kjøper, og dermed forsterke prisfallet.

De aller fleste kjøper boliger med motiv om å bo i den selv eller sammen med egen familie – ikke som et investeringsobjekt. For de som bor i den, vil boligen løpende generere en rekke tjenester, og slik vil boligkjøpet være en forbruksbeslutning over en årrekke fremover i tid. Når man engang selger, vil en bolig som har vært godt ved-

likeholdt, fortsatt ha betydelig verdi – kanskje mer enn det man kjøpte den for – og slik vil boligkjøpet også være en stor investering. Uansett hvilke motiver som lå til grunn for beslutningen, vil det å kjøpe en bolig være en investering i boligkapital, som igjen yter eieren og andre i husholdningen en strøm av tjenester over levetiden.

5.3 Markedssvikt

Økonomisk velferdsteori dreier seg om hvordan ressursene i en markedsøkonomi kan utnyttes best mulig. Under visse forutsetninger vil markedsaktørene selv ta valg som gir en best mulig ressursutnyttelse, og dermed så stor velferd som det er mulig å oppnå. Økonomer beskriver det som markedssvikt når én eller flere av disse forutsetningene ikke er oppfylt. Vanlige årsaker til markedssvikt, og som kan begrunne inngrep i form av regulering eller korreksjon av priser (avgift eller subsidie), er følgende:

i) Fraværende eller mangelfulle markeder for noen goder, med miljø og helse som typiske eksempler.
ii) Markedsmakt, det vil si at aktører er i stand til å påvirke markedsprisen.
iii) Informasjonsskjevheter, som skyldes at aktørene har forskjellig tilgang til eller forutsetning for å gjøre seg nytte av informasjon.

Boligutbygging kan ha virkninger for andre aktører eller samfunnet som helhet som ikke er priset i et marked. For eksempel kan en bolig som oppføres i strandsonen, redusere naturverdier og være til hinder og sjenanse for friluftsliv i området. Et slikt gode (i dette tilfellet med negativ verdi) beskrives som en ekstern virkning fordi markedsaktørene ikke tar hensyn til hele verdien (her kostnaden) for samfunnet. Når virkningene av utbyggingen ikke er regulert eller priset vil det bygges mer i strandsonen, og boligen få høyere privat verdi enn verdien den har for samfunnet. Ved regulering eller avgift vil kostnadene av naturinngrep og forringet friluftsliv kunne inngå i utbyggerens private beslutninger – slik at de eksterne virkningene blir internalisert.

Eksterne virkninger av selve transaksjonen har vært lite belyst og analysert. Utvalget har festet seg ved en slik ekstern virkning: Når en aktuell kjøper i forkant av budrunden avtaler handelen direkte med selger, såkalt kupping, vil andre interessenter bli forhindret fra å legge inn bud på boligen. Kuppingen medfører at det ikke gjennomføres en budrunde som ville vist hvem som verdsetter boligen høyest, og har dermed en virkning som kupperen ikke tar hensyn til. I dette tilfellet kan den eksterne virkningen være negativ, null eller endog positiv, slik det er nærmere forklart i punkt 6.6.3. Coase (1960) viser at under visse vilkår, herunder fullkommen informasjon og at alle berørte aktører deltar i transaksjonen, vil partene selv finne frem til en effektiv løsning der den som forvolder skade, kompenserer de som blir påført skaden. Resultatet er ofte omtalt som Coase-teoremet. Essensen av kupping er å ikke trekke inn andre interessenter, og utelukker slik sett andre fra å delta i en forhandlingsløsning. Skal aktørene selv forhandle en form for kompensasjon til de som har vært utsatt for kupping (med negativt utfall), må det i tilfelle etableres en plikt til å trekke disse inn i transaksjonen.

Markedet for eiendomsmegling er preget av mange aktører og lave etableringskostnader. Det gir til vanlig grunnlag for virksom konkurranse i markedet. OECD (2007) peker på noen forhold ved eiendomsmegling som kan motvirke at prisen på tjenestene blir presset nedover gjennom konkurranse. Blant annet kan prisene være lite transparente siden rabatter sjelden annonseres eller legges frem i prislister mv., men må forhandles med eiendomsmegleren av den enkelte kunde.

Informasjonsskjevhet mellom selger og kjøper er vanlig ved bolighandler. Boliger er komplekse og svært forskjellige, som beskrevet i punkt 5.2. Videre avhenger verdien av mange andre forhold enn objektive egenskaper som boligens areal og tekniske stand, som lokalisering, byggestil og utforming. Selger har normalt bodd i boligen selv, sørget for vedlikehold, observert i det minste synlige mangler og har gjerne forberedt salget over en viss tid. Kjøper har derimot ofte bare lest salgspapirene og vært på en rask visning. Et forhold som forsterker skjevheten, er at selgerne bare har én bolig å forholde seg til, mens kjøperne ofte må gjennomgå mange salgsobjekter før de finner noe som kan passe for dem selv.

En situasjon der selgeren har mer informasjon om produktet enn kjøperen, finner vi i mange markeder. Akerlof (1970) forklarer hvordan informasjonsskjevhet kan føre til markedssvikt. I modellen forenkler han til to typer produkter – gode og dårlige, som han betegner med slangordene «peaches» og «lemons» for bruktbiler av henholdsvis god og dårlig kvalitet. Akerlof forutsetter at selgerne kjenner tilstanden til produktet de tilbyr, mens kjøperne ikke har informasjon om det er et godt eller dårlig produkt. Fordi kjøperne ikke kan skille mellom et godt og et dårlig produkt, kan selgerne ta samme pris for «lemons»

som de tar for «peaches», men har heller ikke mulighet til å få bedre betalt for de gode produktene.

Markedssvikten som ifølge Akerlof oppstår i markeder med kvalitetsforskjeller og informasjonsskjevhet, skyldes ikke at noen blir lurt til å betale for mye for dårlige produkter, ettersom andre vil betale for lite for gode produkter. Det er en inntektsoverføring mellom heldige og uheldige kjøpere – og ikke et ressurstap for samfunnet. Det samfunnsøkonomiske problemet med informasjonsskjevhet er at markedet for de gode produktene etter hvert skrumper inn, fordi forhandlerne i lengden ikke kan selge med tap. Dette er et eksempel på «adverse selection» – det vil si at dårlige produkter eller kunder fortrenger de gode fra markedet.

Problemet med informasjonsskjevhet som Akerlof beskriver, har ført til to retninger i økonomisk litteratur. Noen mener at Akerlof tok feil og at problemet ikke eksisterer eller i hvert fall ikke er særlig omfattende. Hoffer og Pratt (1987) sammenlignet bruktbilkjøp i en amerikansk delstat som hadde innført et strengt forbrukervern, med nærliggende delstater uten dette. Studien fant ingen signifikant virkning av strengere forbrukervern. Det kan tyde på at forbrukerne har betydelig kunnskap om bruktbiler og gjør informerte valg før de bestemmer seg for et kjøp.

Akerlofs artikkel har ledet til mange studier av mulige løsninger på «lemons»-problemer. Som nevnt skyldes «lemons»-problemet at selgerne har mer informasjon om produktet enn kjøperne. Hvis kjøperne ikke vet om de får et godt eller dårlig produkt, vil de heller ikke være villige til å betale en høy pris, men heller noe imellom verdien de setter på et godt og et dårlig produkt. Utfordringen for selgeren av «peaches» er å overbevise uinformerte kjøpere om at de leverer et godt produkt, selv om kjøperen fortsatt er uinformert før handelen. Spence (1973) viser at den informerte parten kan formidle – som han betegner signalisere – informasjon til den uinformerte parten. Det foreligger to hovedalternativer: enten *ex ante* – det vil si før handelen – redusere muligheten for et dårlig utfall for den som kjøper et produkt eller ansetter en person, eller *ex post* – det vil si etter handelen – gi kjøperen mulighet til å omgjøre handelen eller kompensere tapet dersom produktet viser seg å være dårlig. Et eksempel på det første er utdanning, som signaliserer til mulige arbeidsgivere at personen er i stand til å gjøre en god jobb (eksemplet i Spence, 1973). Det andre alternativet kan være at selgeren tilbyr en utvidet angrefrist eller garanti med dekning utover bransjestandard. Selgere med gode produkter vet at de i liten grad vil få krav om kompensasjon eller å omgjøre handelen, og kan følgelig tilby en romslig angrefrist eller gunstig garantiordning for sine kunder. Det vil få kjøperne, selv om de ikke har informasjon om kvaliteten på produktet, til å velge disse selgerne i større grad enn andre.

Eiendomsmeglingsloven kan forstås som en form for *ex ante*-signalisering av eiendomsmegleren. De fleste som bruker eiendomsmegler, gjør det trolig med en forventning om at boligen vil gå til en høyere pris enn om de solgte privat, nettopp fordi bruk av eiendomsmegler signaliserer en trygg handel overfor potensielle kjøpere. Med bruk av eiendomsmegler binder selgeren seg til at all relevant informasjon om boligen kommer frem. Det bør gi kjøperen trygghet for at det ikke finnes skjulte mangler, feil eller heftelser, kanskje med unntak av boliger som selges som oppussingseller renovasjonsobjekter. Utover kravene i eiendomsmeglingsloven kan eiendomsmeglingsforetakene bruke signalisering som en konkurransefaktor, og vi ser at noen foretak legger opp til en profil der de for det meste selger dyre boliger. Det er åpenbart med en forventning om at potensielle kjøpere vil forbinde foretaket med boliger av høy kvalitet, og følgelig være villige til å by høyt. Derimot legger eiendomsmeglingsloven ikke opp til *ex post*-signalisering. Bruk av eiendomsmegler gir verken angrefrist for kjøper eller rett til erstatning for mangler eller avvik utover reglene i avhendingslova, som gjelder mellom selger og kjøper uansett hvordan boligen selges.

5.4 Prinsipal-agent-teori

Forholdet mellom selger og eiendomsmegler kan analyseres ved hjelp av prinsipal-agent-teori. Boligselgeren (prinsipalen) er oppdragsgiver for eiendomsmegleren (agenten). Men det er ikke selvsagt at eiendomsmegleren har sammenfallende interesser med selgeren. Eiendomsmegleren kan for eksempel ha en annen oppfatning av hvor mye innsats (i hovedsak bruk av tid) det er verdt å nedlegge i forkant av budrunden. Selgeren har begrensede muligheter til løpende å kontrollere arbeidet som eiendomsmegleren utfører. Gjennom en kontrakt ønsker derfor prinsipalen å binde agenten til et best mulig utfall for seg selv.

Utformingen av kontrakter mellom en prinsipal og en agent er et omfattende tema i både økonomi og kontraktsrett. Det foreligger analyser av kontraktsutforming basert på prinsipal-agent-teori fra en rekke markeder og ulike prismodeller.

Bruk av eiendomsmegler har også vært analysert med prinsipal-agent-teori. Mange av analysene er imidlertid fra land der eiendomsmegleren opptrer kun som salgsagent, og er basert på at prinsipalen ønsker så høy pris som mulig. Selv om eiendomsmeglingsloven legger opp til at eiendomsmegleren skal ivareta begge parters interesser, er forholdet mellom selger og eiendomsmegler i Norge likevel ikke så veldig forskjellig fra et slikt prinsipal-agent-forhold. Det er selger som inngår kontrakt om salgsoppdrag og dermed avtaler vederlagsutforming med eiendomsmegler. Ved oppdragsinngåelsen er den potensielle kjøperen normalt ukjent, og har følgelig ingen innflytelse på salgsoppdraget. I salgsforhandlinger er det eiendomsmeglerens oppgave å jobbe for best mulig pris for sin oppdragsgiver, som er selger – bortsett fra sjeldne tilfeller der eiendomsmegleren er engasjert av kjøperen.

Provisjonsbaserte vederlag er den vanligste måten å betale for eiendomsmeglingstjenester – både i Norge og andre land. Som regel innebærer provisjonsbasert pris at eiendomsmegleren får en avtalt prosent av salgssummen, forutsatt at eiendommen blir solgt innen en tidsfrist. Kostnaden med å selge en bolig er imidlertid ikke proporsjonal med salgsprisen. Normalt er eiendomsmeglerens kostnader i prosent av salgssummen høyere for boliger som selges til en lav pris, enn for kostbare boliger. Flere økonomer og jurister, der Owen og Grundfest (1977) er et tidlig bidrag, har forklart provisjonsbaserte vederlag som et uttrykk for prissamarbeid i bransjen, og derav argumentert for at myndighetene bør gripe inn med prisregulering.[1] Carroll (1989) viser derimot, i en prinsipal-agent-modell, at provisjonsbaserte vederlag kan være den beste løsningen for boligselgerne, ettersom de ikke kan overvåke eiendomsmeglerens innsats løpende. Hvis de som selger boliger til høy pris, verdsetter eiendomsmeglerinnsats mer enn de som selger til lav pris, vil provisjonsbaserte vederlag gi eiendomsmeglerne insentiver til å tilpasse innsatsen etter boligselgernes ønsker.

Insentivkontrakter, som gir mer enn en fast prosentsats av salgssummen betinget av at agenten overoppfyller forhåndsfastsatte kriterier, er vanlig i mange markeder – men relativt sjeldne i eiendomsmegling. Geltner mfl. (1992) bruker prinsipal-agent-teori til å forklare hvorfor eiendomsmeglere sjelden bruker slike instentivkontrakter utover et provisjonsbasert vederlag. Det kan tenkes to hovedtyper:

- Tidsinsentivkontrakter, som gir eiendomsmegleren en høyere prosent dersom boligen selges innen en viss tidsfrist.
- Prisinsentivkontrakter, som gir eiendomsmegleren en lav prosentsats under «insentivprisen» (for eksempel prisantydning) og høy prosentsats over denne.

Gitt at selgeren har samme informasjon som eiendomsmegleren, vil selgeren normalt ha fordel av å inngå en insentivkontrakt. Da vil eiendomsmegleren, avhengig av kontraktsutformingen, legge inn en ekstra innsats som øker verdien for selgeren – enten det er et raskt salg eller høy pris. Det interessante tilfellet er med informasjonsskjevhet mellom eiendomsmegler og selger. Eiendomsmegleren kan bruke informasjonsovertaket til egen fordel, for eksempel selge hurtig til en lav pris dersom det er en tidsinsentivkontrakt, eller sette insentivprisen lavt dersom det er en prisinsentivkontrakt, slik at det med stor sannsynlighet blir høy sats på en stor del av salgssummen. Geltner mfl. viser at det med informasjonsovertak til eiendomsmegleren, kan være rasjonelt for selgeren å velge en vanlig kontrakt med fast prosent av salgssummen. Med mer tilgjengelig og pålitelig informasjon til forbrukerne om boligverdier, svekkes imidlertid argumentet om at eiendomsmegleren har et informasjonsovertak overfor selgeren. Men samtidig vil det, når «alle» kjenner boligens verdi, være krevende for eiendomsmegleren å selge boligen vesentlig over prisantydningen, selv med større innsats.

5.5 Auksjonsteori

De fleste boliger som selges i Norge, legges ut for salg gjennom en auksjonslignende budrunde. Alle potensielle kjøpere får anledning til å legge inn bud og være med i budrunden dersom det er flere som er interessert. Tidligere ble derimot de fleste boliger solgt gjennom en blanding av prisforlangende og forhandling mellom selger og kjøper – og i mange andre land er det fortsatt den vanligste salgsformen. Bruk av auksjon er best egnet når det er ufullkommen konkurranse i markedet – ellers kunne selgerne med en gang tilby boligen til markedsprisen, uten å bruke tid og penger på å gjennomføre en auksjon. Hensikten med en auksjon er nettopp å avdekke verdsettingen i markedet. Dersom budgiverne vet hvilken verdi boligen vil ha for dem selv og byr i tråd med dette – vil

[1] Artiklene fra USA i 1970- og 1980-årene om angivelig prissamarbeid, kan også forstås på bakgrunn av at andre jurisdiksjoner på denne tiden prisregulerte eiendomsmegling.

Boks 5.1 Auksjonsformer

Auksjoner kan arrangeres på forskjellige måter. I auksjonsteorien er det vanlig å se på fire hovedtyper, som fanger opp de mest aktuelle alternativene og gir grunnlag for å analysere ulike egenskaper ved auksjoner, jf. for eksempel Vickrey (1961) og Krishna (2010).

Engelsk auksjon er kjennetegnet av at budene er åpne (umiddelbart kjent for alle som deltar i auksjonen) og gis i stigende rekkefølge – det vil si at et nytt bud må være høyere enn det ledende. Vinneren betaler tilsvarende sitt siste bud, som er over prisen til nest høyeste budgiver. I de fleste engelsktalende land blir denne auksjonsformen brukt for boligsalg som ikke skjer gjennom forhandlinger. Engelsk auksjon er også vanlig i nettauksjoner, både for boliger og andre objekter.

Hollandsk auksjon har også åpne bud, men i fallende rekkefølge. Auksjonen foregår slik at auksjonarius går ut med en antatt høy pris (i tilfelle det skulle være mulig å oppnå høyere pris i markedet enn forventet). Hvis det (som forventet) ikke melder seg en kjøper til utropsprisen, vil auksjonarius redusere prisforlangende gradvis nedover helt til det melder seg en kjøper. Den siste utropsprisen tilsvarer vinnerens første bud.

Lukket, første-pris-auksjon foregår slik at alle budene skal avgis i en lukket konvolutt innen en tidsfrist. Auksjonarius, ofte sammen med selger, åpner alle budkonvoluttene samtidig. Høyeste bud vinner og betaler det samme som budet. Taperne av budrunden har ikke anledning til å legge inn et høyere bud i ettertid. Lukket, første-pris-auksjon er vanlig i konkurranser om oppdrag, lisenser mv. og for salg av næringseiendom. Dersom forhandlinger ikke fører frem til et salg, er det i enkelte land praksis eller lovkrav om å bruke lukket budrunde også i boligsalg. Blant annet Danmark tillater kun bud i lukket konvolutt som alternativ til forhandlinger, men det er ikke et krav at selgeren velger det høyeste budet.

Lukket, andre-pris-auksjon gjennomføres også med bud som avgis i lukkede konvolutter og åpnes samtidig. Høyeste bud vinner, men til forskjell fra første-pris-auksjon, betaler vinneren en pris lik det nest høyeste budet. Auksjonsformen brukes særlig for salg av frimerker.

auksjoner fordele boliger mellom kjøperne på en måte som er samfunnsøkonomisk lønnsom.

I auksjonsteori blir ulike auksjonsformer studert under forskjellige forutsetninger om ufullkommen informasjon. En aktuell situasjon er når budgiveren kjenner sin egen verdsetting av objektet, og ikke tar hensyn til andres verdsetting i sin budgivning. Det beskrives som at auksjonsobjekt har *privat verdi* («privat value») for kjøperen. Hver deltager er villig til å by opp til det som gir mest igjen ut fra egen verdsetting av objektet, men aldri mer enn egen verdsetting. Forutsatt private verdier vil alle auksjonsformer under visse forutsetninger gi den samme vinneren. For ellers identiske deltagere går boligen til den potensielle kjøperen med høyest verdsetting. Forutsetningen om private verdier kan ofte være realistisk når budgiveren skal kjøpe et objekt for eget forbruk. Motsatt vil forutsetningen om private verdier ofte treffe dårlig for auksjon av et objekt som kjøpes som investering. Da vil verdien være bestemt av prisen ved et videresalg, slik at objektet har *felles verdi* («common value») for alle potensielle kjøpere.

I en engelsk auksjon får budgiverne løpende informasjon om alle andre bud. Når ingen andre byr høyere, står det igjen én vinner, som får kjøpe auksjonsobjektet.[2] Selv om budgiverne i en engelsk auksjon får ny informasjon for hvert bud som andre legger inn, vil denne informasjonen ikke påvirke budrunden, gitt forutsetningen om private verdier. Når budgiveren kjenner sin egen verdsetting, er det i en engelsk auksjon ingen grunn til å trekke seg før budene er gått så høyt at gevinsten blir størst mulig, og heller ingen grunn til å by svært mye over andre bud når budrunden nærmer seg en avslutning. Vinneren betaler derfor normalt bare litt mer enn det nest høyeste budet. Vinnerbudet kan være mye lavere enn verdsettingen til vinneren, men det vil verken selgeren eller andre budgivere få vite.

[2] Boligauksjoner avviker fra en engelsk auksjon ved at selgeren står fritt til å velge vinneren. Det vanlige er imidlertid at salget går til den som har lagt inn det høyeste budet.

I en lukket auksjon får budgiverne ingen informasjon om andre deltagere før budkonvoluttene åpnes, og auksjonen er avgjort. Tilsvarende gjelder hollandsk auksjon, der det eneste budet som blir avgitt, vil være vinnerbudet. For ellers identiske deltagere vil den med høyest verdsetting vinne, og betale så mye at gevinsten blir størst mulig.

Med risikoaversjon kan resultatet bli forskjellig for ulike auksjonsformer. En budgiver med risikoaversjon vil i større eller mindre grad være opptatt av å ikke tape auksjonen fremfor å få mest mulig igjen for kjøpet. I en engelsk auksjon vil vinneren fortsatt bli den som har høyest verdsetting, mens i de øvrige auksjonsformene kan risikoaversjon gi andre resultater. Risikoaversjon påvirker ikke budene i en engelsk auksjon, fordi deltagerne vet at de vil bli informert dersom andre legger inn et høyere bud. I en lukket eller hollandsk auksjon gir risikoaversjon derimot høyere tilslagspris enn med risikonøytrale budgivere. Fordi budgiverne er redde for å tape og bare kan legge inn ett bud, vil de ikke by så lavt som hvis de bare tok hensyn til verdsettingen. Det er derfor mulig at en potensiell kjøper med høy risikoaversjon vinner i stedet for den som har høyest verdsetting av boligen.

Når objektet har *felles verdi* for deltagerne i auksjonen, kan budgiverne bli påvirket av budgivningen fra andre, og dermed endre sin egen vurdering underveis i auksjonen, jf. Milgrom og Weber (1982). Boligen eller nærområdet kan ha egenskaper eller mangler som budgiverne i ulik grad er kjent med på auksjonstidspunktet, men som vil påføre en fremtidig eier en stor gevinst eller et stort tap uansett hvem som vinner auksjonen. For eksempel kan det være spørsmål om utbygging av ny infrastruktur som vil øke eiendommens verdi for alle budgiverne – eller med negativ verdi: etablering av anlegg som er uønsket i nærområdet.[3] Med engelsk auksjon får deltagerne informasjon om andre bud underveis i budrunden. Informasjonen kan påvirke budgivningen, for eksempel at en aggressiv budgiver får flere andre budgivere til å anta at boligen har en høy felles verdi, og de andre dermed oppjusterer sine verdsettinger. Virkningen kan også være motsatt: Hvis det ikke kommer andre bud eller budene er lave, kan man forsøke et bud langt under det som er egen verdsetting av boligen. Derimot vil deltagerne ikke bli påvirket av andre budgivere i en hollandsk auksjon eller lukket budrunde.

«Vinnerens forbannelse» beskriver et resultat der salgsobjektet *ex post* har mindre verdi for vinnerne enn prisen de har betalt, jf. McAfee og McMillan (1987). Vinneren tok rett og slett feil, og bød for mye. Rent teoretisk er det ikke mulig å si at en auksjonsform utelukker vinnerens forbannelse, mens andre ikke gjør det. Det vi kan si, er at vinnerens forbannelse ofte er mer sannsynlig når auksjonen har innslag av felles verdier. Det kan særlig være tilfelle når boliger får mer karakter av investering, for eksempel i et opphetet marked der flere kjøper bolig i den hensikt å kunne selge videre. Med engelsk auksjon får budgivere informasjon om andres verdsetting under budrunden, slik at vinnende bud gis basert på et bedre informasjonsgrunnlag enn ved de andre auksjonsformene. Dette trekker i retning av at engelsk auksjon er å foretrekke ved fellesverdiauksjoner.

Andre argumenter enn de vi har drøftet foran, kan også rent teoretisk begrunne bruk av auksjon. Sammenlignet med forhandling er auksjoner en enkel omsetningsform som krever relativt begrensede forkunnskaper av deltagerne, og kan gjennomføres på kort tid. Til dette kan det innvendes at auksjoner oppfordrer til mangelfull forberedelse og til å gjøre for raske beslutninger. En annen viktig egenskap ved auksjoner er at de er transparente og etterprøvbare, gitt at budene journalføres. Auksjonsformen motvirker dermed at samarbeid mellom potensielle kjøpere kan påvirke utfallet og dermed salgssummen, og er mer tilgjengelig for kontroll og tilsyn enn salg gjennom forhandlinger. Med salg gjennom auksjon ligger det også bedre til rette for å innsamle data som kan gi grunnlag for statistikk og analyse.

5.6 Utvalgets vurderinger

Økonomisk teori – som annen teori – gir ikke et absolutt svar på hvordan regler skal utformes eller tilpasses. Før man trekker konklusjoner eller kommer med anbefalinger, må man sammenholde teorien med faktiske observasjoner og praktiske erfaringer. Det er imidlertid viktig å ha teori som kan forklare det man observerer, og gi grunnlag for hypoteser eller antagelser som kan testes på et faktabasert grunnlag.

Av særlig relevans for studier av eiendomsmegling er økonomisk teori og analyser om hvordan transaksjonskostnader påvirker boligmarkedene. Fra auksjonsteori, som er et etablert og omfattende felt innenfor økonomifaget, er det

[3] NIMBY (Not In My Backyard) er et engelsk uttrykk for etableringer som man ikke ønsker i eget nærområde, men ikke vil motsette seg om blir lagt et annet sted.

mulig å hente mange resultater som er direkte relevante for utforming av auksjoner og regler for budrunder. Studier av prisdannelsen i boligmarkedet, der man tar hensyn til markedsstrukturen på mikronivå, er også et lite, men raskt voksende forskningsfelt. Derimot er det mer sparsomt med forskning som ser på eiendomsmegling ut fra økonomisk reguleringsteori eller velferdsteori.

Mange trekk ved regulering av og praksis for eiendomsmegling i Norge kan forstås ved og finner støtte i økonomisk teori. Auksjonsformen er ikke regulert i Norge, men budrunder som ligner på engelsk auksjon, er vanlig i boligsalg. En åpen auksjon med stigende bud har solid støtte i økonomisk teori som en effektiv metode for å gjennomføre transaksjoner under ufullkommen konkurranse. Det kan imidlertid være grunn til å se nærmere på avvik fra en engelsk auksjon slik boligsalg i dag gjennomføres, for eksempel at budrunden kan bli avlyst på grunn av kupping, og at deltagerne, dersom budrunden avholdes, ikke er garantert å få fullstendig og løpende informasjon om andre bud. Selv om forslag må vurderes også ut fra observasjonsbaserte analyser og praktiske erfaringer, kan det på et rent teoretisk grunnlag stilles spørsmål ved enkelte regler eller fravær av regler i eiendomsmeglingsloven, for eksempel adgang til hemmelige bud.

Eiendomsmegling som næring har endret seg betydelig over de siste tiårene – blant annet når det gjelder selskapsform, eierstruktur, salgsform, bruk av ny digital teknologi, nye forretningsmodeller mv. For å forstå endringene og hva de innebærer for regulering av eiendomsmegling, er det nødvendig med analyse basert blant annet på økonomisk teori. Det er også viktig å forstå hvordan reguleringene kan påvirke transaksjoner, som igjen kan ha virkninger inn i boligmarkedet og for finansiell stabilitet. Selv om det er mange likhetstrekk, skiller reguleringen i Norge seg på viktige områder fra andre land. Utvalget mener det er et stort behov for å analysere regulering av eiendomsmegling og transaksjoner innenfor boligøkonomi og reguleringsøkonomi.

Kapittel 6
Bolighandel og budgivning

6.1 Innledning

Den delen av salgsprosessen som kobler selger og kjøper, er tema for kapittel 6. Dersom det er flere interessenter, er det i dag vanlig at boliger skifter eier gjennom en budkonkurranse som eiendomsmegler administrerer. Eiendomsmegleren har mange oppgaver frem til budrunden, og salget er ikke ferdig før det økonomiske oppgjøret er gjennomført og skjøte med ny eier er tinglyst. Prosessen før og etter budrunden er imidlertid ikke tema i dette kapitlet. Et spørsmål er om salgsformen som norske eiendomsmeglere i hovedsak bruker, fullt ut ivaretar egenskapene ved en åpen auksjon med stigende bud (engelsk auksjon), se punkt 5.5. Et annet spørsmål er om engelsk auksjon har gunstige egenskaper, eller om en annen salgsform kunne ha gitt bedre resultater. Det leder umiddelbart til et spørsmål om hva som er et gunstig utfall og for hvem.

Utvalget har fått gjennomført to prosjekter som gir bakgrunn for å drøfte salgsformen og utforming av budgivningen. Prosjektene ble utlyst av Finansdepartementet på den nasjonale kunngjøringsdatabasen for offentlige anskaffelser (Doffin) og tildelt etter åpen konkurranse. Samfunnsøkonomisk analyse (2020) har analysert data fra budrunder i Norge og sett på hva som har påvirket blant annet tidsfrister og realisert salgspris. Oslo Economics (2020) har lagd en komparativ analyse av eiendomsmegling i Norge og fire andre land, som omhandler blant annet hvordan salgsprosessen er lagt opp. Rapportene inngår som digitale vedlegg i utvalgets NOU. I tillegg har utvalget tatt utgangspunkt i andre rapporter og artikler om salgsformer og auksjonstyper i både Norge og andre land.

6.2 Handlingsrom for salgsform og budregler

For de fleste vil boligkjøpet være den største økonomiske handelen de gjør gjennom livet. I 2020 var gjennomsnittlig kjøpesum for en bolig omtrent 4 mill. kroner. Bolighandel er ikke den eneste beslutningen med stor økonomisk betydning for den enkelte. Andre valg som har stor betydning for livsløpsinntekten til de aller fleste er blant annet utdanning, jobb, familiesituasjon og pensjonssparing. Noen personer planlegger og vurderer konsekvenser på lang sikt før de tar beslutninger, mens andre lar seg styre mer av kortsiktige preferanser og innfall. Beslutninger om boligkjøp skiller seg i så måte lite fra andre viktige valg i livet. Men sett i sammenheng er det trekk ved beslutningssituasjonen som er spesiell for bolighandler: Boligkjøp avhenger av finansiering i forkant, skjer i lokale markeder der det i perioder kan være stor konkurranse på enten selgersiden eller kjøpersiden, og krever (hvis det er flere interessenter) raske beslutninger i en auksjonslignende situasjon. Selve beslutningssituasjonen kan derfor ha vesentlig betydning for bolighandelen og den finansielle situasjonen for husholdningene.

Eiendomsmeglingsloven gir eiendomsmeglerne et betydelig handlingsrom for hvordan de legger opp salgsprosessen og budgivningen. Det åpner for forskjellig praksis mellom ulike eiendomsmeglere, foretak eller landsdeler – men forskjellene har likevel vist seg å ikke være særlig store. For eksempel er det ikke lovfestet at boliger skal omsettes i en åpen auksjon med stigende budgivning. Eiendomsmeglerne bruker likevel denne auksjonstypen i nesten alle boligsalg med flere interessenter. Det er heller ikke regulert hvordan prisantydningen skal fastsettes, annet enn det som følger av god meglerskikk og forbud mot villedende markedsføring. De fleste eiendomsmeglere bruker e-takst som grunnlag for verdivurderingen, som igjen vil påvirke, men ikke nødvendigvis være lik prisantydningen.

Eiendomsmeglingsloven § 6-10 gir departementet hjemmel til å fastsette regler om budgivning og om innsyn i opplysninger om bud og budgivere. Slike regler er fastsatt i eiendomsmeglingsforskriften. I hovedsak er dette regler som åpner for et betydelig skjønn fra eiendomsmeg-

lers side. I oppdragsavtalen skal det gis opplysninger om fremgangsmåten ved budgivningen og budgivers rettigheter og plikter. Eiendomsmegleren skal oppfordre selgeren til ikke å ta imot bud direkte fra budgivere, men det er ikke noe direkte forbud mot at selgeren aksepterer et bud i forkant av budrunden eller utenom budrunden (såkalt kupping). Videre skal eiendomsmegleren orientere andre budgivere skriftlig om mottatte bud, herunder budets størrelse, forbehold og akseptfrist, bare «så langt det er nødvendig og mulig». I spesielle situasjoner gir det eiendomsmegleren et visst rom til å ikke formidle bud eller forbehold (såkalt hemmelig bud). Det er ingen bestemmelser som gir føringer for hvor høyt et bud kan gå over prisantydning eller forrige bud, noe som åpner for beløpsmessige sprang i budgivningen (såkalt kobrabud).

Forskriftsbestemmelsene er i noen grad utdypet i *Forbrukerinformasjon om budgivning*, sist oppdatert med virkning fra 1. januar 2014 av daværende Forbrukerombudet (nå Forbrukertilsynet), Forbrukerrådet, Den Norske Advokatforening ved Eiendomsmeglingsgruppen, daværende Eiendomsmeglerforetakenes Forening (nå Eiendom Norge) og Norges Eiendomsmeglerforbund. Forbrukerinformasjonen gir imidlertid ikke særlig mer tilgjengelige eller presise retningslinjer enn det som kan leses ut av bestemmelsene i eiendomsmeglingsforskriften. Snarere kan informasjonen oppfattes som en aksept av at det gjelder vide rammer for budgivningen, blant annet når det gis eksempler på aktuelle forbehold som kjøperne kan legge inn i sine bud. Retningslinjene for budadferden er vagt beskrevet, og for den vanlige boligkjøper er det for eksempel neppe opplagt hva som ligger i at det «bør ikke gis bud som diskriminerer eller utelukker andre budgivere». Det er ingen eksplisitt omtale eller problematisering av kupping eller hemmelig bud, som utvalget drøfter i punkt 6.6.3. Norges Eiendomsmeglerforbund og noen av de større eiendomsmeglingsselskapene og -kjedene har imidlertid mer konkret informasjon om budgivning på sine nettsider.

Eiendomsmeglingsforskriften har enkelte bestemmelser om budgivningen som stiller presise krav til hvordan eiendomsmegler legger opp salget. Kun skriftlige bud, aksepter og avslag skal formidles av eiendomsmegler. Det er heller ikke anledning for eiendomsmegler til å formidle bud med kortere akseptfrist enn til kl. 12 første virkedag etter siste annonserte visning (formidlingsforbudet). Senere i budrunden er det imidlertid ingen lovfestet bindingstid. Eiendomsmegler er likevel forpliktet til å avpasse tempoet i salgsarbeidet til et nivå hvor oppdragsgiver og aktuelle interessenter kan sikres et forsvarlig grunnlag for sine handlingsvalg.

Boligsalg i Norge skjer vanligvis gjennom åpen budgivning med stigende bud. Salgsformen er ikke lovfestet, men er i dag vanlig praksis for eiendomsmeglere når det er flere interessenter til en eiendom som er lagt ut for salg. Derimot er det lovfestet enkelte adferdsregler for gjennomføring av budrunder. Eiendomsmegleren skal kun formidle skriftlige bud. Muntlige bud via telefon var vanlig tidligere, men er ikke lenger tillatt. Budgiver må også legitimere seg overfor eiendomsmegler når første bud legges inn. Det kan gjøres ved å sende inn et bilde av et signert identifikasjonskort, eller for eksempel benytte en app med innlogging via Bank-ID. Kravet til skriftlighet gjelder også budforhøyelser og motbud (dvs. bindende tilbud eller prisforlangende), aksept eller avslag fra selger. Eiendomsmegleren skal bekrefte at bud er mottatt, og løpende informere selgeren, budgiverne og andre som har meldt sin interesse, om utviklingen i budrunden. Også informasjonen fra eiendomsmegleren gjennom budrunden skal være skriftlig.

Bud som er avgitt, er juridisk bindende. Selgeren har anledning til å akseptere eller avslå ethvert bud, og må ikke nødvendigvis velge det høyeste budet. Når selgeren har akseptert et bud ved å informere eiendomsmegleren skriftlig, er det også bindende. Etter at budrunden er gjennomført har alle som deltok rett til å se en anonymisert budjournal, som gir oversikt over alle budene som ble lagt inn – av hvilken interessent, til hvilken tid og med hvilke forbehold. I tillegg har kjøper og selger rett til å få kopi av budjournalen, der budgivers navn og adresse eller telefonnummer skal være registrert.

6.3 Erfaringer med ulike salgsformer

Omsetningsformen i det norske boligmarkedet har endret seg over tid, jf. Eiendomsmeglingslovutvalget (2005) punkt 2.2. Før 1980 var det vanlig at salg gjennom eiendomsmeglere skjedde til såkalt prisforlangende etter forutgående avtale med selger. Det innebar at den første som var villig til å betale prisforlangende, normalt fikk tilslaget. Eiendomsmegleren var forventet å sette «korrekt» pris, og ikke at selgeren gradvis reduserte prisforlangende ned mot det som markedet var villig til å betale. Med stor aktivitet og stigende priser i boligmarkedet utover i 1980-årene, ble det krevende å forhåndsfastsette en pris som traff

akkurat verdsettingen til den kjøperen som var villig til å betale mest. Eiendomsmeglerne gikk derfor bort fra å forplikte selger til en forhåndsbestemt pris, og det ble i stedet vanlig å bruke prisantydning, slik det er i dag. Når utbudsprisen ikke lenger var bindende for selger, var det nødvendig å bringe budgivningen inn i mer ordnede former. Til å begynne med ble både lukket bud og åpen, stigende budgivning benyttet. I noen boligsalg forekom begge formene for budgivning, slik at de første budene ble formidlet til andre interessenter, med mulighet til å by over, mens de som fortsatt ønsket å by når budrunden var nær en endelig pris, kom med i en avgjørende, lukket budrunde. Selgeren var ikke forpliktet til å velge det høyeste budet, men normalt fungerte lukkede budrunder som en førstepris auksjon. Etter hvert tok åpen, stigende budgivning over, og har blitt helt dominerende for boligsalg når det er flere interessenter. Lukket auksjon er derimot vanlig i salg av næringseiendommer.

Åpen, stigende budgivning har en del likhetstrekk enten auksjonen gjelder kunst, biler, boliger eller andre objekter – men det er også betydelig forskjeller mellom ulike objekter og land, og om budgivningen styres av en auksjonarius eller applikasjon. En viktig forskjell mellom auksjoner av boliger og de fleste andre objekter, er at det før en boligauksjon er kjent eller relativt lett å finne ut hvem som er selgeren, ettersom boliger vanskelig kan selges uten å oppgi adressen og avholde visning på stedet. Det gir potensielle kjøpere mulighet til å gi bud direkte til selgeren, såkalt kupping. For andre auksjonsobjekter er derimot selgeren som regel anonym, slik at interessentene bare kan forholde seg til auksjonshuset.

I mange auksjoner er det et krav at selger setter en minstepris (reservasjonspris), som gir auksjonarius rett til selge objektet. Hvor reservasjonsprisen settes blir ofte et forhandlingsspørsmål mellom auksjonsforetaket og selgeren, som kan ha motstridende interesser. Typisk tar selger større risiko enn auksjonarius dersom reservasjonsprisen settes lavt. Samtidig har auksjonarius et informasjonsovertak overfor budgiverne i fysiske auksjoner ved å kjenne reservasjonsprisen, jf. Ashenfelter (1989). Bud er bindende og følger normalt budintervaller satt av auksjonarius eller automatisk gjennom en budgivningsapplikasjon. I nettauksjoner forkommer det riktignok at bud kan trekkes i en tidlig fase, blant annet på eBay frem til 12 timer før auksjonsslutt. Selv om budene kommer raskt, vil det ta noe tid å komme oppover i pris, samtidig som vinneren er forhindret fra å by unødvendig mye over nest høyeste bud. På nettauksjoner er det også vanlig at budgiverne får informasjon om de andre budgivere i anonymisert form, og at budene økes i små steg. Selv om det er mulig å legge inn en øvre budgrense, vil applikasjonen høyne budet bare litt over det forrige. Mange forbrukere kan oppfatte auksjonsformen som utfordrende. Det kan være en årsak til at flere nettmarkedsplasser, etter en fase med stigende interesse for og bruk av auksjoner på internett, de siste årene har opplevd at selgerne i større grad setter en fast pris (prisforlangende) og i mindre grad velger auksjon, jf. Einav mfl. (2016).

I engelsktalende land blir de fleste boliger solgt gjennom forhandlinger, men samtidig har det vært mulig å selge på auksjon. Typisk er det eneboliger som auksjoneres, med oppmøte foran huset et annonsert klokkeslett og en eiendomsmegler som auksjonarius. Disse boligauksjonene har fulgt det vanlige oppsettet for engelsk auksjon, som beskrevet foran. De siste årene har det kommet til nettbaserte boligsalg, som også følger et vanlig oppsett for engelsk auksjon. Auksjonen starter normalt når boligen legges ut på nettsiden, og hvis det kommer bud på eller over reservasjonsprisen innenfor en frist, er selgeren forpliktet til å gjennomføre salget. Med salg gjennom auksjon, enten det er en tradisjonell eller nettbasert auksjon, vil resultatet som regel være endelig, og ikke gjenstand for forhandlinger i ettertid. Derimot er det vanlig at vinneren må betale et depositum (typisk 10 prosent) straks budrunden er avgjort. Selv om forhandlinger fortsatt er mest utbredt, har budrunder med åpen, stigende auksjon blitt mer vanlig, spesielt i opphetede boligmarkeder. Han og Strange (2014) finner at bruken av budkonkurranse («bidding wars») økte i USA før finanskrisen og deretter falt noe tilbake, men at det fortsatt er mer utbredt enn tidligere.

Når boliger selges både med auksjon og forhandling i samme marked, gir det mulighet til å analysere om salgsformen kan påvirke oppnådd pris. I Australia og New Zealand er det vanlig at eiendomsmeglerne bruker forhandlinger, men i enkelte storbyområder har selgerne mulighet til å velge åpen, stigende auksjon. Lusht (1996) fant for Australia at selger oppnår 3–15 prosent høyere pris med bruk av auksjon fremfor forhandling, noe som støttes av andre studier. Dotzour mfl. (1998) får et lignende resultat for New Zealand, der salg gjennom auksjoner gir 6–10 prosent høyere pris og er gunstig særlig for unike og dyre boliger. Studiene fra Australia og New Zealand har brukt metoder som forsøker å ta hensyn til at det

er kvalitetsforskjeller mellom boliger som selges gjennom auksjon og forhandling. Mayer (1998) kritiserer disse studiene på grunnlag av at boligene i de to gruppene likevel kan ha egenskaper som dataene ikke fanger opp, slik at resultatene kan skyldes bakenforliggende sammenhenger. For å unngå slike feilkilder har Mayer sett på identiske boliger som har vært solgt flere ganger gjennom enten auksjon eller forhandling i noen områder i USA. Resultatene bekrefter tidligere studier fra USA, som viser at forhandlinger som hovedregel gir høyere pris enn auksjoner. Mayer forklarer resultatet med at boligmarkedene er lite likvide og det derfor er en negativ sammenheng mellom pris og hvor fort en bolig selges. Mens boliger som omsettes gjennom forhandlinger ofte ligger ute for salg i lang tid, foregår salg gjennom auksjoner relativt raskt i USA.

Boligsalg i Norge gjennomføres normalt med åpen, stigende auksjon når det er flere budgivere. Dette ligner mye på en engelsk auksjon, men det er også en del avvik fra vanlige auksjonsregler. For det første kan selgeren når som helst trekke eiendommen fra auksjonen, også etter at budgivningen har startet. Det skjer typisk ved at en kjøper tar kontakt og avtaler pris direkte med selgeren, som deretter ber eiendomsmegler trekke boligen fra markedet. Norske boligauksjoner har heller ingen reservasjonspris som forplikter selgeren. Selv om høyeste bud ligger på eller over prisantydningen, er selgeren ikke forpliktet til å akseptere budet. Videre er det opp til budgiverne å bestemme hvor mye de byr over forrige bud, mens det ved en engelsk auksjon pleier å være auksjonarius som i utgangspunktet setter prisen for neste mulige bud.

I budrunder forekommer det iblant hemmelig bud, det vil si bud med forbehold om at eiendomsmegler ikke informerer øvrige budgivere eller interessenter underveis i budrunden. Med hemmelig bud får andre interessenter ikke mulighet til å respondere – som kan ha likhetstrekk med forkjøpsrett til høyeste pris. Dermed kan et hemmelig bud vinne budrunden til en pris som er lavere enn det andre kunne ha vært villige til å betale dersom budet ble formidlet til dem. Normalt bør selgeren være interessert i åpen auksjon, der andre kan by over – og følgelig at oppdragsavtalen ikke tillater eiendomsmegler å motta hemmelig bud. Men selv om selgerne ville foretrekke åpne bud, kan de likevel akseptere at bud avgis hemmelig i frykt for at budet ellers trekkes. Først etter at auksjonen er avsluttet kan andre budgivere be om innsyn i budjournalen, og dermed få kunnskap i anonymisert form om eventuelt hemmelig bud eller forbehold. Aksept er imidlertid bindende, slik at selgeren ikke kan ombestemme seg eller ta imot andre bud når auksjonen er over.

Oslo Economics (2020) sammenligner boligomsetning og salgsformer i Norge med fire utvalgte land – Danmark, England, Nederland og Victoria, Australia. Salgsformen er sammenlignet langs tre dimensjoner: hvorvidt det er bruk av forhandling eller budrunder, hvorvidt budgivningen er åpen eller lukket og i hvilken grad budene er bindende. Selv om det er store forskjeller mellom landene i salgsformen, konkluderer Oslo Economics med at grenseflaten mellom auksjon og forhandlinger i praksis er flytende. En forhandlingsprosess kan ha auksjonslignende elementer ved seg, og omvendt. I alle de fire utvalgte landene brukes det i større eller mindre grad forhandlingsprosesser som innledes med det som er prinsippet i en lukket auksjon, det vil si at budgiveren ikke har informasjon om andre bud. I Norge kan budgivningsprosessen derimot karakteriseres som en åpen auksjon, med mulighet for innslag av forhandlinger mellom kjøper og selger. For Victoria, Australia, som bruker begge salgsformene, mener Oslo Economics at teoretiske og empiriske funn peker i retning av at valg av salgsform kan ha innvirkning på prisdannelsen, men slike effekter er imidlertid trolig små.

6.4 Analyse av norske boligsalg

6.4.1 Budgivning og budregler

Salgsform og regler for budgivning kan tenkes å påvirke utfallet av boligsalg. For å få et bedre grunnlag til å drøfte dette, valgte utvalget å få gjennomført en analyse basert på data fra norske budprosesser. Prosjektet ble utført av Samfunnsøkonomisk analyse. Gjennom prosjektet er det fremskaffet faktabasert kunnskap om hvordan boligsalg utformes og gjennomføres i Norge, og foretatt analyser av budprosesser på basis av dataene. Resultatene er en sentral del av grunnlaget for utvalgets vurderinger av boligomsetning og budgivning. Datagrunnlaget og klassifiseringen av boligsalg er kort beskrevet i boks 6.1.

En stor del av boligsalgene skjer etter en budrunde med bare én eller to budgivere. Figur 6.1 viser fordelingen av salg etter antall budgivere for landet som helhet. For omtrent 40 prosent av alle boliger som blir solgt, er det bare én budgiver. I slike tilfeller vil boligsalget reelt foregå som en forhandling mellom kjøper og selger om pris og eventuelt andre betingelser. Omtrent 30 prosent av budrundene har to budgivere. Bare 30 prosent

Boks 6.1 Data fra budrunder

Samfunnsøkonomisk analyse AS har utarbeidet en rapport for utvalget med kvantitativ analyse av salgsprosessen og budgivning i boligauksjoner. I Norge registrerer eiendomsmeglerne når bud leveres, av hvem og med hvilke betingelser – noe som er av stor verdi for en faktabasert analyse. Datagrunnlaget er norske budrundedata fra DNB Eiendom og Krogsveen. Dataene belyser en rekke egenskaper ved budrundene, blant annet prisantydning, takst (kun DNB Eiendom), visninger (kun Krogsveen) og salgspris.

Utvalget er avgrenset til perioden 2010–2017 i store deler av analysen. Fordi formålet var å analysere typiske boligomsetninger, ble budrunder som strekker seg over flere dager, utelukket. Det stod da igjen omtrent 110 000 budrunder, som de fleste beregningene og figurene er basert på.

Boligomsetningene er klassifisert i tre typer etter følgende kriterier:

- *Forhandlinger:* Budrunder med kun én budgiver.
- *Auksjoner:* Budrunder med minst to budgivere, unntatt de som kvalifiserer som kompetitive auksjoner.
- *Kompetitive auksjoner:* Budrunder med minst tre budgivere med minst tre bud hver.

Etter disse kriteriene var de aller fleste omsetningene enten forhandlinger eller auksjoner, med omtrent like mange på hver type. Kompetitive auksjoner utgjorde ikke mer enn knapt 3 000 salg. Fordelingen er forholdsvis jevn over hele landet, men aktive markeder som Oslo og Bergen skiller seg ut med en mindre andel forhandlinger, mens det er en større andel auksjoner og kompetitive auksjoner.

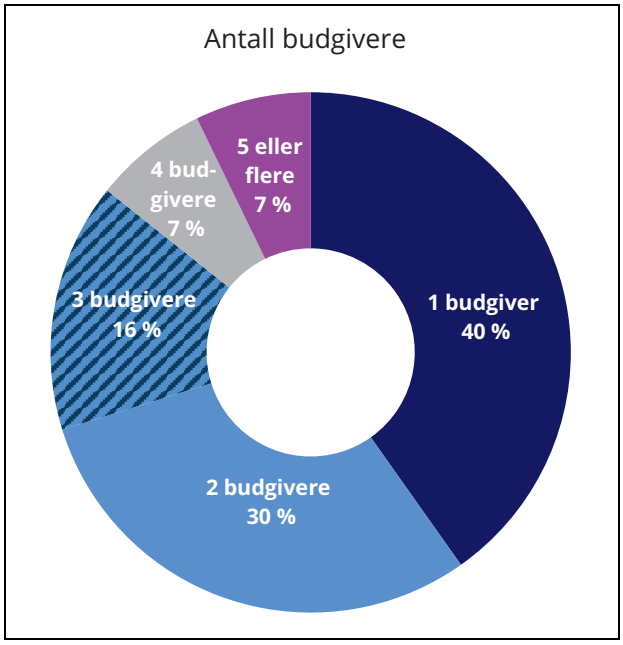
For tilgang på visningsinformasjon har analysen benyttet data fra Krogsveen for 2010–2019. Dette datagrunnlaget, som er brukt til å belyse omfanget av kupping, består av omtrent 58 000 boligomsetninger.

Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse (2020).

av budrundene har mer enn to budgivere. Merk at eiendomsmeglingsforetakene ikke registrerer oppdrag med usolgte boliger. Derfor viser figuren ingen (forsøkte) salg med null budgivere.

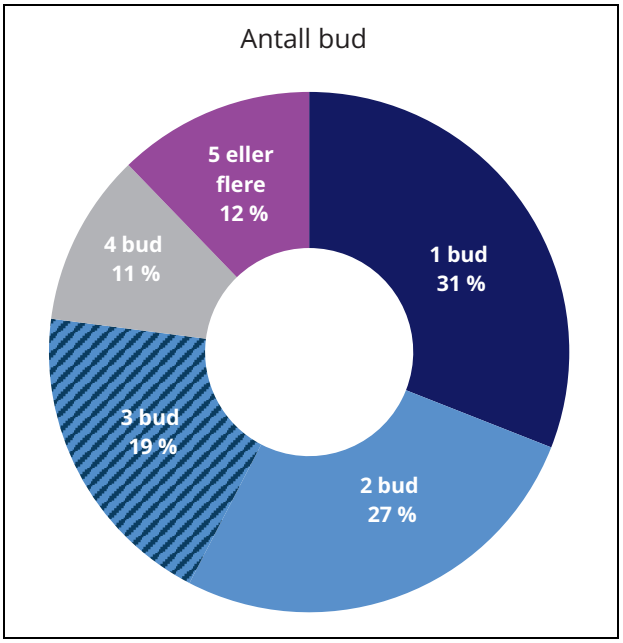
Andelen av budgivere som legger inn bare ett eller to bud, er en del mindre enn andelen av budrundene som bare har én eller to budgivere. Det skyldes at hver budgiver typisk gir flere bud når antallet budgivere øker. Figur 6.2 viser fordelingen av budgivere etter antall bud for landet som helhet. Noe over 30 prosent av budgiverne avgir bare ett bud, knapt 60 prosent ett eller to bud, og med inntil tre bud har vi dekket 77 prosent av budgiverne. Det kan komme et betydelig antall bud også i budrunder med bare to budgivere. Selv med bare én budgiver kan det forekomme mer enn ett bud, dersom selger avviser det første eller noen av de påfølgende budene. Boligsalg i mer sentrale områder tiltrekker seg generelt både flere budgivere og flere bud per budgiver enn i landet ellers.

De fleste budrunder blir gjennomført i løpet av den første eller andre timen etter utløpet av den lovfestede akseptfristen for bud som kan formidles av eiendomsmegler. Ettersom eiendomsmegleren ikke har lov til å formidle bud med kortere akseptfrist, starter de fleste budrunder kl. 12 dagen etter siste annonserte visning. Figur 6.3



Figur 6.1 Antall budgivere per eiendomssalg. Salg i hele landet 2010–2017 gjennom DNB Eiendom

Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse (2020).



Figur 6.2 Antall bud per budgiver. Salg i hele landet 2010–2017 gjennom DNB Eiendom

Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse (2020).

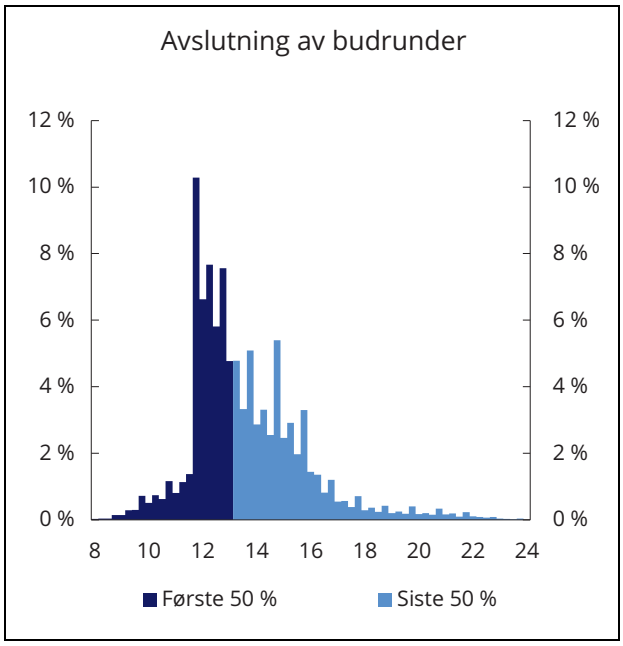
viser andelen av budrunder som avsluttes til ulike klokkeslett (15-minutters intervaller) gjennom den vanlige auksjonsdagen. Én time etter utløp av formidlingsforbudet er omtrent 45 prosent av budrundene avsluttet, og to timer etter fristen er nesten 65 prosent avsluttet. Gjennomsnittstiden for salg første auksjonsdag er 1 time og 40 minutter etter den tidligst mulige fristen for bud som formidles av eiendomsmegler.

Omtrent 10 prosent av budrundene blir avgjort før akseptfristen tidligst kan være utløpt for bud som formidles av eiendomsmegler, da de fleste auksjoner kan forventes å starte. Før kl. 12 har eiendomsmegler ikke lov til å formidle bud med tidligere akseptfrist. Det er heller ikke noe som hindrer en budkonkurranse før kl. 12 (mellom bud som har akseptfrist til kl. 12 eller senere), men trolig er det mest boliger med bare én budgiver som blir solgt før formidlingsforbudet utløper. At selgerne tror det ikke vil komme flere bud, kan forklare at så vidt mange velger å avslutte budrunden før auksjonen egentlig har startet.

Noen budrunder trekker ut i tid. Mer enn 10 prosent av alle budrunder som avgjøres den første dagen, holder på utover normal arbeidstid, det vil si etter kl. 16. Merk at budrunder som strekker seg over mer enn én dag ikke er med i figuren, men det utgjør svært få salg.

Akseptfrist angir hvor lenge et bud er gyldig. Bud som er fremsatt, vil være bindende for budgiveren frem til fristen. Etter akseptfristen står budgiveren fritt til å trekke seg eller komme med et nytt bud. Selgerne risikerer å gå glipp av budet dersom de venter med å ta en beslutning til etter at akseptfristen har utløpt. Dersom selgeren aksepterer innen fristen, har budgiveren ikke anledning til å omgjøre budet eller trekke det tilbake. Aksept er bindende også for selgeren. Selgere som har akseptert et bud, har for eksempel ikke anledning til å ombestemme seg dersom de senere mottar et høyere bud. Det medfører også at andre budgivere må beslutte om de vil legge inn et høyere bud før akseptfristen utløper. Akseptfristen som en mulig kjøper setter på budet, tvinger dermed både selgeren og andre budgivere til å ta avgjørelser innenfor en avgrenset tidsperiode. Korte akseptfrister bidrar til at budrunder ikke trekker ut i tid, men kan samtidig gjøre budrunden stressende og føre til at enkelte (både kjøpere og selgere) tar forhastede beslutninger som de kan komme til å angre i ettertid. Lengden på en akseptfrist er ikke regulert annet enn ved at eiendomsmegleren skal avpasse tempoet til et nivå hvor selgeren og aktuelle budgivere kan sikres et forsvarlig grunnlag for sine handlingsvalg, som også følger av god meglerskikk.

Av de tre omsetningsformene har forhandlinger gjennomgående de lengste akseptfristene, mens kompetitive auksjoner gir knappere frister



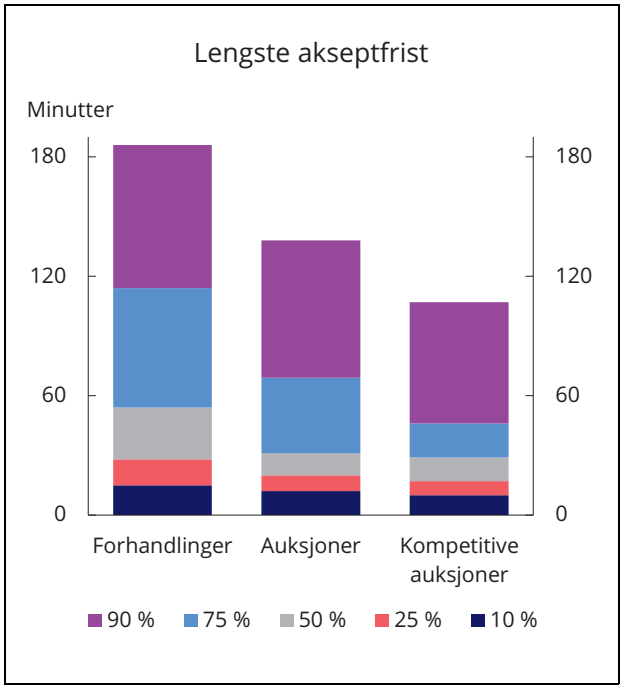
Figur 6.3 Klokkeslett for avslutning av budrunder (prosent av salg per 15-minutters intervall). Salg i hele landet 2010–2017 gjennom DNB Eiendom

Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse (2020).

enn auksjoner. Figur 6.4 viser fordelingen av akseptfrister etter omsetningsform. I forhandlinger har halvparten av budene akseptfrister nesten opp til én time. Det er omtrent det dobbelte av auksjoner og kompetitive auksjoner, der halvparten av akseptfristene utløper henholdsvis rett over og rett under 30 minutter. Ser vi på korte akseptfrister, har 10 prosent av budene i kompetitive auksjoner kortere akseptfrist enn 10 minutter, i auksjoner kortere enn 12 minutter og i forhandlinger kortere enn 15 minutter. For 25 prosent av budene er akseptfristene satt til henholdsvis 17 minutter, 20 minutter og 28 minutter eller mindre. Forskjellen mellom auksjoner og kompetitive auksjoner er ikke særlig stor opp til medianen. Utover 50 prosent er imidlertid akseptfristene vesentlig lengre for auksjoner enn kompetitive auksjoner. Med andre ord er det en omtrent like stor andel som setter korte akseptfrister enten det er to eller flere budgivere og bud per budgiver, mens en hektisk budrunde (kompetitive auksjoner) krymper akseptfristene først og fremst fra rundt 30 minutter og lengre. I sentrale områder blir bud gjennomgående avgitt med klart kortere akseptfrister enn ellers i landet. Det er også forskjeller mellom ulike storbyområder. Analysen av akseptfrister er basert på noe færre salg enn for antall budgivere og bud, ettersom en del atypiske observasjoner er tatt ut, men omfatter fortsatt en svært stor del av de samme eiendomssalgene gjennom DNB Eiendom.

Akseptfristens lengde samvarierer med responstiden, det vil si hvor lenge andre budgivere venter med å legge inn et høyere bud. De fleste bud kommer likevel ganske raskt etter det forrige, selv om det er satt en relativt lang akseptfrist. Med andre ord er det mange budgivere som ikke utnytter akseptfristen fullt ut. Budgiverne kan ha gode grunner til å ikke vente helt til siste liten. Selgeren har ikke plikt til å vente til akseptfristen utløper med å ta en beslutning. Ved å vente lenge risikerer en potensiell budgiver at selgeren aksepterer budet som ligger der før fristen har gått ut, jf. Pihl (2018).

Responstiden når akseptfristen er henholdsvis 15 minutter, 30 minutter og 60 minutter, er vist i figur 6.5. Så lang akseptfrist som 60 minutter brukes sjelden. For å få et tilstrekkelig stort utvalg, er det tatt med ett minutt på hver side, slik at vi ser på responsen til akseptfrister innenfor intervaller på tre minutter. Med akseptfrist 15 minutter er 50 prosent av nye bud kommet inn i løpet av fem minutter. Når akseptfristen er 30 minutter går det ni minutter før det er lagt inn nytt bud i halvparten



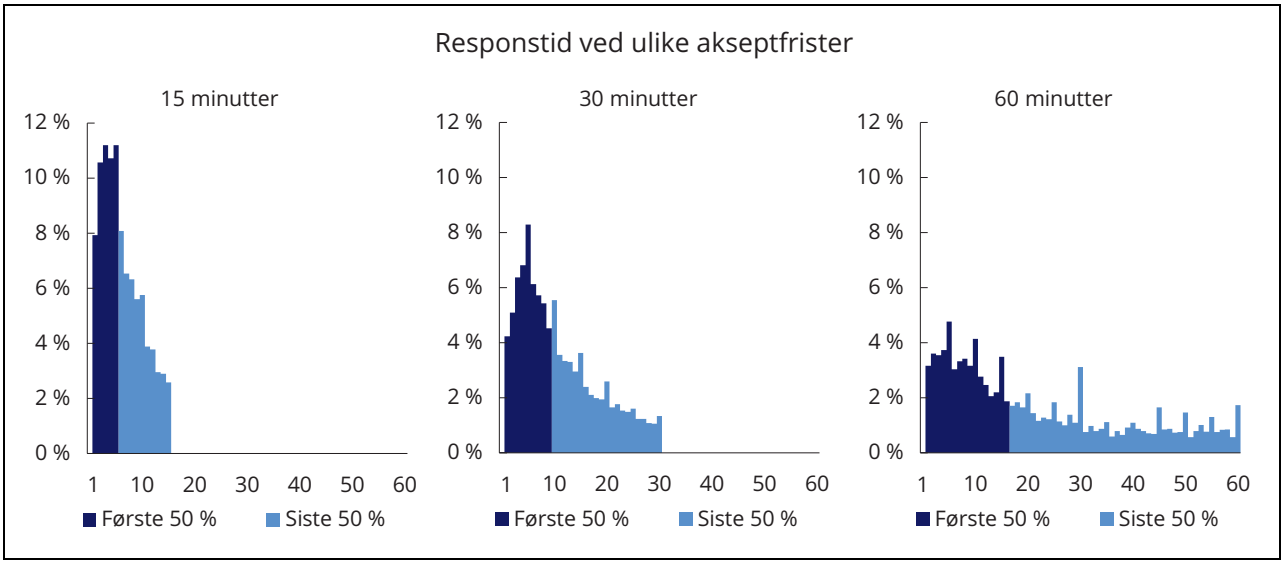
Figur 6.4 Lengste akseptfrist for ulike salgsformer, minutter (innenfor prosentfordelinger av budene). Salg i hele landet gjennom DNB Eiendom 2010–2017

Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse (2020).

av budrundene. For akseptfrist 60 minutter har 50 prosent respondert i løpet av 16 minutter og 75 prosent i løpet av 33 minutter. Det viser at mange av budgiverne ikke benytter særlig mye av tiden de har til rådighet ved lange akseptfrister.

Budgivning i siste liten er påvirket av akseptfristens lengde, slik at andelen som gir bud tett opp mot akseptfristen er mindre for lengre akseptfrist, men utover 30 minutter synes virkningen å være beskjeden. Ved akseptfrist 15 minutter er det 16 prosent som legger inn bud de siste fem minuttene de har til rådighet, mens det ved 30 minutter er seks prosent av budgiverne. Derimot gir en enda lenger akseptfrist lite utslag på hvor mange som venter til siste liten. Med én time til rådighet er det fortsatt fem prosent som venter helt til siste fem minutter med å legge inn nytt bud.

Samfunnsøkonomisk analyse (2020) oppsummerer resultatene med at en stor del av beslutningene i budrunder tas innenfor korte tidsintervaller, og det kan se ut til at få trenger mer tid enn akseptfristene som andre budgivere legger inn. Selv om budgivere tar seg bedre tid når de har mer tid til rådighet, så legger de seg i liten grad tett på akseptfristen. Funnene har to mulige tolkninger – enten at budgivere følger en plan og ikke trenger betenkningstid, eller at de lar seg rive



Figur 6.5 Responstid ved akseptfrist 15, 30 eller 60 minutter (prosent per ettminutts intervall). Salg i hele landet gjennom DNB Eiendom 2010–2017

Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse (2020).

med og følgelig ikke tar seg betenkningstid. I begge tilfeller vil lengre akseptfrister trolig ikke ha en funksjon. Eventuelt kunne man vurdere å pålegge en minste betenkningstid mellom bud.

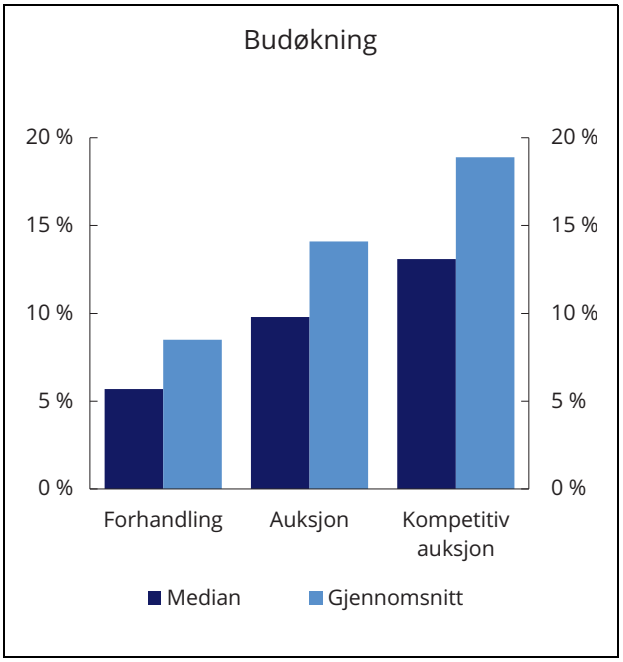
6.4.2 Prisvirkninger av salgsform og budstrategier

Selger og kjøper har åpenbart motstridende interesser når det gjelder prisen på boligen. Høy pris er et gunstig utfall for selger, mens lav pris er gunstig for kjøper. Samfunnsøkonomisk er imidlertid spørsmålet ikke om prisen er høy eller lav, men om boligen blir overført til den som har høyest verdsetting blant alle potensielle kjøpere. Normalt gir prisen man er villig til å betale, en god indikasjon på verdsettingen. Fra et samfunnsøkonomisk synspunkt er derfor spørsmålet ved omsetning av boliger om salgsformen kan skape en situasjon der kjøperne ser bort fra eller fraviker sin egentlige verdsetting. For eksempel tidspress eller påvirkning fra andre budgivere kan tenkes å få en budgiver til å fravike sin egentlige plan for boligkjøpet.

Hva som er den reelle verdsettingen av boliger som har blitt omsatt, kan ikke uten videre observeres fra buddata. Kjøperen kan ha vært villig til å betale mer enn det vinnende budet, men trengte ikke by opp til sin reservasjonspris ettersom det ikke kom høyere bud fra andre. Motsatt kan kjøpere ha lagt inn høyere bud enn reservasjonsprisen de hadde satt på forhånd. Det kan imidlertid være ulike karakteristika ved salgsformer som systematisk påvirker prisen, noe som er analysert av Samfunnsøkonomisk analyse.

I kompetitive auksjoner strekker deltagerne seg lenger enn i andre salgsformer. Andre auksjoner (to budgivere eller flere med maksimalt to bud hver) har igjen større avstand mellom laveste og høyeste bud enn forhandlinger. Også i forhandlinger (per definisjon bare én budgiver) er det mange omsetninger med budøkning, fordi selger ikke aksepterer første bud. Avstanden er målt for individuelle budgivere i det enkelte eiendomssalg – for henholdsvis vinnende budgiver og hver enkelt av de som ikke nådde opp. Samme budgiver kan ha deltatt i flere budrunder, og inngår i så fall i hvert av salgene. Figur 6.6 viser gjennomsnitt og median for avstanden mellom første og siste bud. Gjennomsnittet er gjennomgående høyere enn median, noe som viser at det for alle salgsformene forekommer enkelte salg med en spesielt stor prisøkning gjennom budrunden. I kompetitive auksjoner er distansen mellom laveste og høyeste bud per budgiver over 400 000 kroner i perioden 2010–2017. Det tilsvarer en økning fra første til siste bud på knapt 19 prosent. Halvparten av deltagerne økte sine bud med over 280 000 kroner i kompetitive auksjoner, over 210 000 kroner i auksjoner og over 120 000 kroner i forhandlinger. Tilsvarende fant en analyse av boligauksjoner i Stockholm i 2010, at flere budgivere trekker prisen opp, jf. Hungria-Gunnelin (2013).

Det er ikke overraskende at prisen øker betydelig gjennom de fleste budrunder. Første bud lig-



Figur 6.6 Budøkning per deltager for ulike salgsformer, prosent. Salg gjennom DNB Eiendom 2010–2017

Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse (2020).

ger i gjennomsnitt seks prosent under prisantydningen, og bare 10 prosent av budrundene som fører frem til et salg, har et åpningsbud over prisantydningen. I mange budrunder har deltagerne åpenbart en forventning om at prisen vil bli høyere enn det første budet de legger inn. Mer interessant er det å se på om det er spesielle forhold ved enkelte budrunder som trekker prisen opp. Samfunnsøkonomisk analyse (2020) har sett på om salgsprisen påvirkes av at selger setter en lav prisantydning (lokkepris), og at budgiver setter en kort akseptfrist eller legger inn et uventet høyt bud (kobrabud). For å kunne analysere disse budstrategiene er det identifisert boliger som har vært solgt to ganger, og der nevnte opplysninger er registrert. Det medfører at analysen må gjøres på et relativt lite antall boligsalg.

Prisantydning er satt under takst i nær halvparten av salgene i perioden 2010–2017, mens svært få boliger ble lagt ut for salg med prisantydning over takst. Det indikerer at selgerne kan ha forventninger om at lav prisantydning bidrar til at boligen blir solgt til høyere pris. Ut fra økonomisk teori kan lav prisantydning ha to virkninger som trekker i hver sin retning: en flokkeffekt («herding») og en forankringseffekt («anchoring»). Flokkeffekten kan gi økte interesse for eiendommen og bidra til at flere deltar i budrunden, som kan trekke opp salgsprisen. Forankringseffekten kan knytte prisforventningene til den lave prisantydningen, og slik motvirke at prisen blir bydd noe særlig opp. Rent teoretisk er det ikke mulig å si hvilken virkning som vil dominere, og dermed hva som blir resultatet av å sette prisantydningen lavt.

Analysen av budrundedata indikerer at det ikke lønner seg å sette en prisantydning som er lavere enn takst. Boliger solgt to ganger har gjennomgående oppnådd høyere pris over takst når prisantydningen ble satt lik taksten, enn når prisantydningen ble satt lavere enn taksten. Dette resultatet er i tråd med Anundsen mfl. (2020), som viser at lave prisantydninger i norske boligsalg medfører større interesse og flere bud, men at budgivningen også starter lavere. Forankringseffekten synes å være sterkere enn flokkeffekten, slik at bruk av lokkepris, isolert sett, bidrar til lavere salgspris relativt til takst. Dersom prisantydningen er satt lavt i den hensikt å få til en budkonkurranse som leder til en høyere sluttpris, synes bruk av lokkepris å virke mot sin hensikt. For leiligheter som er solgt med åpen, stigende budgivning i Stockholm i 2010–2011, finner Hungria-Gunnelin (2018) også at flokkeffekten av lav prisantydning ikke er tilstrekkelig til å gi høyere pris, men påpeker at eiendomsmegleren kan ha interesse av å sette prisantydningen lavt for å oppnå et raskt salg. Det siste er trolig mer aktuelt i Sverige der bud ikke er bindende, slik at kjøperen kan trekke seg etter auksjonen dersom prisen oppleves som for høy.

I budrunder med korte akseptfrister er eiendommen jevnt over solgt til høyere pris over takst enn i budrunder med lange frister. Kort akseptfrist er da definert som under 30 minutter, og lang akseptfrist som over 60 minutter. Boliger som er solgt én gang med hovedvekt av lange frister og én gang med hovedvekt av korte frister, oppnår høyere priser når salgsprosessen er kjennetegnet av kortere frister. Men det synes ikke, som vist foran, å være slik at de korte tidsfristene binder, i den forstand at forholdsvis lite av den tilgjengelige tiden blir tatt i bruk før bud avgis. Det kan indikere at sammenhengen mellom akseptfrist og pris ikke skyldes tiden som er til rådighet, men andre underliggende forhold. Som vist i figur 6.4 fører flere budgivere til kortere akseptfrister. Høyere pris kan skyldes at det er flere budgivere, og ikke isolert sett at disse setter korte akseptfrister. Det kan for eksempel tenkes at budgiverne setter korte akseptfrister fordi de har en plan og klar oppfatning om at verdien er høyere enn taksten, ikke fordi de lar seg rive med av korte akseptfrister.

Et høyt åpningsbud eller kraftige budøkninger underveis kan påvirke budrunden slik at den endelige prisen ender høyere enn i budrunder med mer jevnt stigende bud. Motivasjonen for å åpne høyt eller by langt over forrige bud, vil typisk være å få andre interessenter til å tenke at denne budgiveren har så høy betalingsvillighet at det ikke nytter å by over. For å analysere virkningen av slik budgivning, legger Samfunnsøkonomisk analyse (2020) til grunn følgende definisjon (kobrabud):

- Budøkningen tilsvarer fem prosent eller mer av prisantydningen.
- Budbeløpet er over prisantydning.

Bud som tilfredsstiller begge kriterier forekommer i rundt 18 prosent av alle budrunder i utvalget. Denne budadferden med store sprang og over prisantydning, blir i rapporten betegnet som kobrabud. Det viser seg at ett av fire bud som tilfredsstiller definisjonen, er et vinnende bud, og at omtrent seks prosent av alle budrunder i utvalget er vunnet av et kobrabud. I tre av fire budrunder der kobrabudet vinner, er det det eneste budet, noe som indikerer at kobrastrategien er mer vellykket som åpningsbud enn senere i budrunden. Det er også klare indikasjoner på at kobrabud fører til høyere pris enn budrunder med kun gradvise bud.

Andre studier som bare ser på budøkning finner et tilsvarende resultat for budgivning i store sprang (såkalt hopp-bud). Sommervoll (2020) finner at hopp-bud trekker opp prisen, men har større sannsynlighet for å vinne budrunden enn bud i små steg. Det viser at hopp-bud fungerer som et troverdig signal om besluttsomhet. Khazal mfl. (2020) finner for boligsalg i Møre og Romsdal og Trøndelag i 2014–2016 at budrunder med hopp-bud kommer ut med noe høyere sluttpris enn når budene økes gradvis. For et høyt åpningsbud finner Sønstebø mfl. (2021) at det blir færre budgivere, men likevel noe høyere sluttpris enn i budrunder som starter fra et lavt prisnivå.

6.4.3 Bud direkte til selger

Situasjonen der en mulig boligkjøper går utenom eiendomsmegleren og direkte til boligselgeren med et bud på boligen, blir ofte betegnet som *kupping*. Normalt vil kjøperen som ønsker å kuppe, først be om en privatvisning og deretter legge inn et bud med kort akseptfrist. Selv om en bolig er annonsert for salg gjennom en eiendomsmegler, kan selger velge å akseptere bud direkte fra kjøperen. Kjøperen krever da gjerne at boligselger avlyser visningene og budrunden, selv om selgeren allerede har forpliktet seg til å betale et eiendomsmeglingsforetak for å gjennomføre en fullstendig salgsprosess. Eiendomsmegler har ikke anledning til å formidle bud med kortere akseptfrist enn til kl. 12 første hverdag etter sist annonserte visning, som utelukker at kuppbud formidles av eiendomsmegler. Men selger står fritt til å akseptere eller avslå forsøk på kupping, og har anledning til å rådføre seg med eiendomsmegleren om dette. For å få selger til å gi avkall på budrunden, vil kuppbud nesten alltid være høyere enn prisantydning.

Når handelen avtales direkte mellom selger og kjøper, blir det på mange måter et privat salg. Eiendomsmegleren vil normalt fullføre handelen med kontrakt, oppgjør og overtagelse. Likevel kan det ligger en risiko for begge parter i å avtale hendelen direkte. For selgerne blant annet i at eiendomsmegleren ikke har sjekket finansieringen, for kjøperne at de ikke har tilgang til eiendomsmeglerens rådgivning, for eksempel om forbehold, overtagelse, spesielle vilkår mv. Motivasjonen for kjøpere kan være å unngå en intens budrunde som fører til høy pris. På den annen side mister kjøperen muligheten til en lav pris dersom det i budrunden likevel skulle vise seg å være liten interesse for eiendommen. Selgerne sikrer seg mot at budrunden kan gi en pris som er lavere enn kupprisen, men gir avkall på en mulig høyere pris. For begge parter kan det ligge et forsikringselement i å avtale pris direkte seg imellom og unngå prisrisikoen som ligger i en auksjon. Men samtidig medfører kupping som nevnt, annen form for risiko i handelen.

Data om kupping kan ikke hentes rett ut av buddata. Eiendomsmegler registrerer en kuppet bolig som solgt, men ikke budet (som har gått direkte til selger). Det er likevel mulig å stille opp kriterier som kan gi en indikasjon på omfanget av kupping. Samfunnsøkonomisk analyse (2020) har identifisert kuppbud etter følgende avgrensning:

- Salget tok plass innen fem dager uten at den annonserte visningen ble avholdt, eller
- salget tok plass uten annonsert visning og med kun én budgiver, eller
- salget tok plass før første virkedag etter siste annonserte visning, og det ble avholdt én eller to visninger.

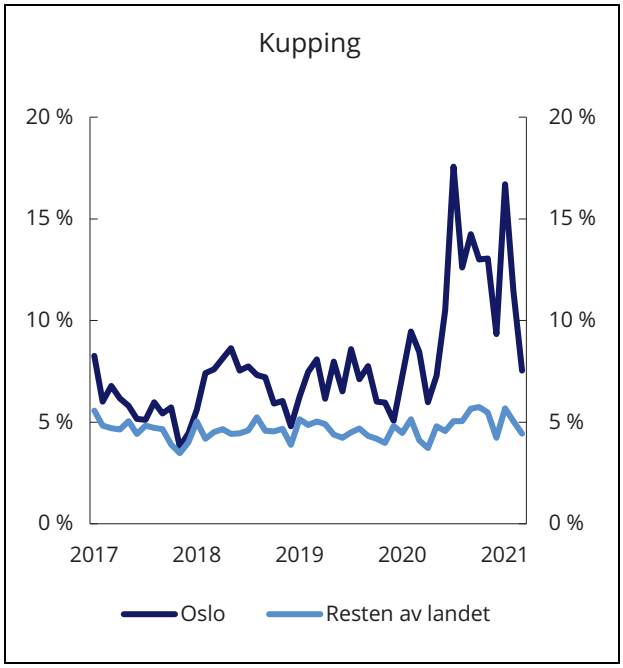
Totalt er det rundt fem prosent av boligsalgene som tilfredsstiller minst ett av kriteriene, og dermed kan antas å være kuppet. Analysen er basert på budrunder i Krogsveen over perioden 2010–2019. Det har vært betydelige svingninger i bolig-

markedene over denne perioden, men jevnt over var det en periode med kraftig boligprisvekst. I perioder og markeder med lavere boligprisvekst kan man forvente mindre interesse for kupping. Ut fra landsgjennomsnittet er sentrale områder trolig noe overrepresentert. Resultatene bør derfor gi et rimelig bilde av omfanget av kupping som et gjennomsnitt – men det vil forekomme enkelte områder og enkelte perioder med et opphetet boligmarked og følgelig mer kupping enn gjennomsnittet indikerer. Motsatt vil det være andre områder og perioder med et kjøligere boligmarked og mindre kupping enn gjennomsnittet.

Resultatene indikerer at kuppede boliger i noe større grad går over prisantydning enn andre salg. Samtidig ser det ut til at kuppede boliger i noe mindre grad enn andre salg oppnår enten et svært høyt eller svært lavt prispåslag. Et mer gjennomsnittlig påslag over prisantydningen er konsistent med tilstedeværelsen av et forsikringselement. Det vil si at kjøper er villig til å gi avkall på muligheten til å oppnå en lavere pris enn kupprisen i en budrunde, mens selger er villig til å gi avkall på muligheten til å oppnå en enda høyere pris. Analysen har ikke sett på mulige systematiske forskjeller mellom boliger som kuppes og ordinære salg, og det fremkommer heller ingen stor forskjell i fordelingen av prispåslaget mellom kuppede og andre salg. Følgelig gir resultatene ikke grunnlag for å trekke konklusjoner om et eventuelt forsikringselement.

Det kan være interessant å se på når i salgsprossen kuppingen fant sted. Salg som tok plass før første virkedag etter siste annonserte visning, og det ble avholdt én eller to visninger, viser gjennomgående kupping senere i salgsprosessen enn dersom det ikke ble avholdt visning. Av salgene i alt som er identifisert som sannsynlig kupping, er det ett av fire salg som tilfredsstiller det siste kriteriet, det vil si at boligen ble kuppet etter at det var avholdt minst én visning. Dette resultatet kan indikere at det meste av kuppingen skjer tidlig i salgsprosessen og i forkant av annonserte visninger.

Ved inngangen til 2021 ble det meldt om svært mye kupping i Oslo. For å få et oppdatert bilde valgte utvalget å innhente data om annonserte boliger til salgs på Finn.no. Kupping er definert som boliger som ble solgt før første visningsdato eller fikk oppslag i annonsen som «avlyst», «beklager», «før visning», «solgt», «bud direkte», «bud gitt», «kuppet», «dessverre» mv. Det kan også være andre årsaker til å avlyse et annonsert salg



Figur 6.7 Andel av salg før første annonserte visning eller avlyst mv.

Kilde: Finn.no.

enn at boligen har blitt kuppet, men tallene bør gi en god indikasjon på omfanget av kupping. Beregningene er basert på antall førstegangspubliserte annonser.

Beregningene basert på boligannonser på Finn.no indikerer et nivå på kupping rundt fem prosent for landet som helhet, som samsvarer godt med funnet i analysen fra Samfunnsøkonomisk analyse. Dataene fra Finn.no viser imidlertid at omfanget av kupping er vesentlig høyere i Oslo enn resten av landet. Andre større byer og kommuner ligner i hovedsak mer på resten av landet enn på Oslo. Det kan derfor være grunn til å hevde at kupping i stor grad er i hovedsak et Oslo-fenomen. For resten av landet er det de siste årene jevnt fire til fem prosent av salgene som kan ha vært kuppet, og forekomsten av kupping har svingt relativt lite. Oslo har derimot opplevd store svingninger. Det var spesielt mye kupping i Oslo andre halvår 2020, med en topp i januar 2021[1], da beregningene indikerer at ett av seks boligsalg kan ha vært kuppet. For mars 2021 indikerer tallene fra Finn.no at omfanget av kupping var tilbake på det som har vært vanlig de siste årene.

[1] Juli 2020 var noe høyere etter andel, men bør tillegges mindre vekt siden antall boligannonser er lavt i juli.

6.5 Pris på eiendomsmeglingstjenester

Salgsprosessen kan tenkes å bli påvirket ikke bare av budregler, men også av hvordan godtgjørelsen til eiendomsmeglingsforetaket (meglervederlag) beregnes. Det vanlige er at selger og eiendomsmegler avtaler en fast prosent av salgsprisen (provisjonsbasert vederlag). I tillegg er det gjerne noen elementer med fastpris, men disse utgjør normalt en mindre del av den samlede betalingen. Fastpriselementene kan likevel være viktige for å få opp salgsprisen, typisk tilleggstjenester som er ment å tiltrekke flere budgivere, som mer omfattende markedsføring eller ekstra visninger.

Gitt at eiendomsmegleren har bare ett oppdrag, vil selgeren og eiendomsmegleren ha felles interesse av at salgsprisen blir så høy som mulig. Dersom provisjonen er avtalt til to prosent inklusiv merverdiavgift, vil 500 000 kroner i økt pris på boligen gi selgeren 490 000 kroner mer og eiendomsmeglingsforetaket 8 000 kroner mer (2 000 kroner i merverdiavgift). Normalt vil imidlertid eiendomsmeglere ha flere oppdrag samtidig, eventuelt arbeide for å få flere nye oppdrag. Selgeren og eiendomsmegleren kan derfor ha motstridende interesser: Selgere ønsker normalt så høy pris som mulig, og opplever ikke noen timer eller få dager ekstra som en vesentlig kostnad for å få opp prisen. Eiendomsmegleren kan derimot være interessert i et raskt salg i den hensikt å komme i gang med et annet oppdrag, selv om mulighetene for å få opp prisen i det første oppdraget ikke er uttømt.

Boligselgere kan være interessert i å betale et større vederlag dersom det får eiendomsmegleren til å gjøre en ekstra innsats for få opp salgssummen. Beregnet på hele salgsprisen vil en høyere prosentsats koste mye for selgeren, men gi relativt lite igjen til eiendomsmegleren. Å øke satsen inklusiv merverdiavgift fra to til tre prosent, vil for eksempel medføre at selgeren betaler 50 000 kroner mer i vederlag for en bolig som selges til 5 mill. kroner. Dersom eiendomsmegleren får opp prisen til 5,5 mill. kroner sitter selgeren igjen med en gevinst på 485 000 kroner, mens eiendomsmeglingsforetaket får 12 000 kroner ekstra (merverdiavgift øker 3 000 kroner), og eiendomsmegleren selv enda mindre (fordi vederlaget deles mellom foretaket og eiendomsmegleren). Eksemplet illustrerer at økt prosentsats gir eiendomsmegleren svake insentiver til å øke innsatsen dersom satsen er den samme for hele salgssummen. Ofte vil eiendomsmegleren ha mer igjen for å selge ekstratjenester til fastpris enn å forhandle høyere prosentsats.

Høyere provisjon på marginen, det vil si på den økte salgsprisen av den siste innsatsen som eiendomsmegleren legger ned i boligsalget, kan være interessant både for selger og eiendomsmegler. For eksempel ved at eiendomsmegleren får ti prosent av salgssummen for den delen av prisen som går over prisantydningen eller en annen referansepris. Med 500 000 kroner ekstra for boligen vil selgeren fortsatt stå igjen med en gevinst på 450 000 kroner. Eiendomsmeglingsforetaket oppnår 40 000 kroner ekstra, som er 28 000 kroner mer enn med én prosent økt provisjon på hele salgssummen. Et annet spørsmål er om eiendomsmegleren faktisk vil nedlegge en reell ekstrainnsats for høyere vederlag på en marginal del av salgsprisen, eller om kjøperen bare betaler ekstra for den samme tjenesten. Selv om boligdata og verdiestimater har blitt bedre og mer tilgjengelige, har eiendomsmegleren normalt et informasjonsovertak overfor selgeren. Følgelig kan differensierte satser medføre at selgeren betaler et høyt meglervederlag uten å få tilbake en reell ekstrainnsats fra eiendomsmegleren.

Provisjonsbasert vederlag som en fast prosent av salgssummen, er den vanlige betalingsformen for eiendomsmeglingstjenester. I Norge er det ikke tillatt med provisjonssats som øker ved økende salgssum, jf. eiendomsmeglingsloven § 7-2 første ledd. Også i andre land er det vanlig at eiendomsmeglertjenester blir betalt med en forhåndsavtalt andel av salgssummen, selv om vederlagsformen som hovedregel ikke er lovregulert. Provinsen Ontario i Canada har imidlertid forbud mot provisjonssats som øker med salgssummen, eller vederlag basert på differansen mellom en referansepris og salgspris, jf. RECO (2014). For øvrig kjenner ikke utvalget til andre jurisdiksjoner enn Norge som har forbud mot progressivt meglervederlag.

6.6 Utvalgets vurderinger

6.6.1 Generelt om regulering av budgivningen

Budprosessen kan ha stor betydning for hvordan både selger og kjøper kommer ut av en bolighandel. Ulike forbrukere har forskjellige forutsetninger for å ta raske handlingsvalg og gjøre en rasjonell vurdering under tidspress. Administrasjon av budprosessen er en vesentlig del av eiendomsmeglerens oppgaver og ansvar. Effektive bolighandler er også viktig for en best mulig utnyttelse av boligmassen, som utgjør en stor del av samfunnets ressurser. Reglene om budgivning og om inn-

syn i opplysninger om bud og budgivere er i dag fastsatt i eiendomsmeglingsforskriften. Ut fra betydningen av dette regelverket mener utvalget at sentrale og overordnede bestemmelser om budgivningen bør plasseres på lovnivå, og derfor flyttes til eiendomsmeglingsloven. Teknologi og markeder som påvirker forbrukernes adferd og forventninger i budprosessen, kan imidlertid endres raskt. Derfor kan det bli nødvendig å endre reglene i løpet av relativt kort tid. Et fleksibelt regelverk krever at mer detaljerte og avledede bestemmelser om budgivningen fortsatt ligger i eiendomsmeglingsforskriften.

Regelverket gir i dag et betydelig handlingsrom for hvordan eiendomsmegleren legger opp salgsprosessen og budgivningen. Det åpner for forskjellig praksis og tilpasning av tilbudet etter det lokale boligmarkedet, eiendommens karakter og kundens behov. Handlingsrommet gir også eiendomsmeglingsforetakene vide muligheter til å utprøve og introdusere ny teknologi og utvikle nye kundeløsninger og forretningsmodeller. Lovfesting av bestemte løsninger eller prosedyrer kan derimot motvirke produktutvikling og effektivisering i næringen. Slik utvalget ser det, bør handlingsrommet som loven gir, i hovedtrekk opprettholdes. Selv om de fleste boligsalg gjennom eiendomsmegler i dag legger opp til åpen, stigende budgivning, mener utvalget det ikke er behov for å lovfeste denne salgsformen. Eiendomsmegleren bør fortsatt stå fritt til å avtale salgsformen med selger – slik at blant annet prisforlangende eller en lukket budrunde fortsatt er mulige alternativer til åpen budgivning.

Det kan likevel være grunn til å vurdere enkelte sider ved gjennomføringen av budrunder, gitt at selgeren har valgt å bruke eiendomsmegler. Analysene som utvalget har fått utført, og boligannonser på Finn.no, indikerer at så mye som fem prosent av budrundene som et gjennomsnitt for hele landet og over en lengre periode må avlyses fordi budrunden blir kuppet av en kjøper. Muligheten til å legge inn hemmelig bud eller forbehold bidrar også til å redusere effektivitet i budprosessen.

6.6.2 Budadferd og gjennomføring av budrunder

Prisantydning er ikke bindende for selger i norske boligauksjoner, og fungerer derfor ikke som en reservasjonspris. Mange budgivere kan imidlertid ha en oppfatning av at bud over prisantydningen forplikter selgeren, og bli overrasket dersom selgeren ikke aksepterer et slikt bud. I de fleste auksjoner av andre typer objekter er selger derimot forpliktet til å selge til en forhåndsfastsatt reservasjonspris. Også boligauksjoner i andre land og nettbaserte auksjoner har ofte en bindende reservasjonspris. Utvalget har vurdert en lovfesting av reservasjonspris for boligauksjoner. Det ville forplikte selger til å stå inne for reservasjonsprisen og motvirke underprising av boliger som legges ut for salg (såkalt lokkepris). På den annen side er det fare for at mange selgere da setter reservasjonsprisen så høyt at det i realiteten blir et prisforlangende, slik det var vanlig å selge boliger frem til rundt 1980. Videre kan det forekomme budrunder der selger har god grunn til å ikke akseptere et bud, for eksempel ved seksjonering av en eiendom der selgeren selv skal bo videre i nabohuset. Utvalget kan se fordeler for budgiverne av en bindende reservasjonspris, men mener avtalefriheten bør veie tyngre. Følgelig mener utvalget at det ikke bør lovfestes en bindende reservasjonspris. Det er ikke i veien for at selgere kan velge å annonsere at de vil være villige til å selge til prisantydningen, eller at eiendomsmeglingsforetak tilbyr flere fremgangsmåter for å selge boliger der bindende reservasjonspris er ett av alternativene.

Enkelte budgivere kan by mye over forrige bud eller gå ut med et høyt åpningsbud, i den hensikt å avskrekke andre fra å delta eller fortsette i auksjonen. Analyser av slike kobrabud eller hoppbud viser at slik budadferd kan bidra til at salgsprisen blir høyere enn når budene økes i mindre steg. Det er i dag ingen bestemmelser som gir føringer for hvor mye et bud kan gå over prisantydning eller forrige bud. En mulighet er å vurdere en regel om budintervaller, som eventuelt også kan omfatte åpningsbudet. For eksempel at bud ikke skal overstige to prosent av forrige bud eller prisantydning. Dersom forrige bud eller prisantydning er 5 mill. kroner, ville en 2-prosentregel innebære at budgiver kan gå inntil 100 000 kroner over. En slik regel vil også bidra til mer tid i budgivningen. På den annen side er det først og fremst budgiveren selv som eventuelt taper på å by mye over forrige bud eller prisantydningen. Riktignok kan det få andre til å avstå fra å legge inn bud (som må være formålet med et stort budintervall), men de som ikke når opp i budkonkurransen vil fortsatt ha anledning til å finne en annen bolig de kan legge inn bud på. Dessuten kan det med utvikling av applikasjoner og nettbaserte auksjoner bli mer vanlig med forhåndsbestemte budintervaller, slik det i dag er for mange andre auksjonsobjekter. Analyser av buddata viser at budgivning i store sprang fører til høyere pris,

som først og fremst kan være et problem for budgiveren selv. Utvalget ser derfor ikke behov for å lovfeste budintervaller eller på andre måter regulere størrelsen av bud. Forbrukermyndighetene og bransjen bør imidlertid sørge for at budgivere har tilgang til generell og forståelig informasjon om budrunder, herunder om mulige konsekvenser ved ulike budstrategier. Slik utvalget ser det, vil rådgivning til kjøpere om hvor de kan hente informasjon om budgivning på et generelt grunnlag og som er allment tilgjengelig, og ikke som rådgivning til den enkelte budgiver, ikke utfordre eiendomsmeglers lojalitetsplikt overfor selger.

Utvalget har også vurdert om det bør lovfestes en minste akseptfrist gjennom hele budrunden. Eiendomsmegleren skal legge til rette for en forsvarlig avvikling av budrunden og avpasse tempoet i budgivningen, men det er ikke nærmere lovregulert hva som ligger i dette. Praksis i dag synes å variere mye, men enkelte eiendomsmeglere vil sjelden formidle bud med kortere akseptfrist enn 30 minutter. En mulighet er å fastsette en slik frist i regelverket. Det kan være utfordrende for eiendomsmegleren å avvise et ellers gunstig bud, bare fordi akseptfristen er kort. Å kunne vise til en frist som er nedfelt i lov eller forskrift, ville være enklere for eiendomsmegleren og sikre ensartet praksis. Ut fra et samfunnsøkonomisk synspunkt er spørsmålet om lengden av akseptfristen påvirker budgiverne til å gå bort fra sin verdsetting eller undervurdere sitt finansielle handlingsrom.

Analysen av buddata som utvalget har fått utført, viser at selv med svært korte akseptfrister er det få budgivere som bruker opp mot hele tiden de har til rådighet. Det kan indikere at de fleste ville ha tatt samme beslutning innenfor enhver for praktiske formål mulig akseptfrist. Men det er også noen budgivere som venter til rett før akseptfristen utløper, og dermed risikerer at budet ikke kommer frem i tide. Det kan indikere at en del budgivere er i tidsskvis når de legger inn sine bud. Akseptfrist utover 30 minutter ser imidlertid ikke ut til å nevneverdig redusere hvor mange som venter til rett før fristen utløper. Om en regelbestemt akseptfristen vil redusere tidspresset eller bare utsette beslutningsvalget for de som trenger mer tid, er derfor usikkert. Også blant de som legger inn bud relativt tidlig kan det tenkes å være en del som er redd for å komme i tidsskvis hvis de venter lenger, og derfor gjør raske, men ikke nødvendigvis veloverveide valg. Lovregulering av budgivers akseptfrist vil ikke forhindre at selgeren kan velge å akseptere et bud før akseptfristen er utløpt. Budgiverne står dermed igjen med usikkerhet om når selgeren tar sin beslutning, og vil fortsatt kunne oppleve et press i retning av å respondere raskt etter forrige bud. Å holde god kontakt med eiendomsmegler kan bidra til å redusere usikkerheten, men vil ikke eliminere risikoen som budgivere tar dersom de velger å fullt ut bruke en akseptfrist selv om denne er lovregulert.

Eiendomsmegler skal fraråde budgiver å legge inn bud der akseptfristen er åpenbart for kort. Det er heller ikke noe til hinder for at eiendomsmeglingsforetak kan sette en minste akseptfrist i budreglene for sine salgsoppdrag. Utvalget har likevel kommet til at en regelbestemt akseptfrist kan bidra til mer tid i budrundene og mer ensartet praksis mellom eiendomsmeglere. På dette grunnlaget foreslår utvalget en hjemmel i eiendomsmeglingsloven til å fastsett minste akseptfrist, og at fristen fastsettes i forskrift. Utvalget fremmer ikke et konkret forslag til minste akseptfrist, men anbefaler at fristen settes til 30 minutter, se nærmere omtale i punkt 19.3.7.3.

6.6.3 Kupping av budrunder og hemmelig bud

Kupping av budrunder og hemmelig bud kan på hver sin måte være ødeleggende for en åpen auksjon. Dersom kjøperen avtaler salg direkte med en boligselger (kupping), vil det ikke bli avholdt budrunder som viser hva boligen er verdsatt til i markedet. Det kan tenkes at kupperen også er den som har høyest verdsetting, men det kan også være andre interessenter som ville ha bydd høyere i en auksjon. Hemmelig bud vil derimot ikke hindre at budrundene gjennomføres, men det vil være ett eller flere bud som er gitt med forbehold om at budet ikke formidles til andre budgivere. Både kupping og hemmelig bud medfører at handelen blir gjennomført på grunnlag av ufullstendig informasjon – det kan være andre som er villige til å by mer, men det vet ikke boligselgerne når de gir sin aksept. Kupping og hemmelig bud bidrar derfor til dårligere matching mellom boligselgere og boligkjøpere i den forstand at avstanden mellom pris og verdsetting av boligen blir større, og gir følgelig et tap for samfunnet sammenlignet med boligsalg gjennom åpen, stigende budgivning. Avviket fra en omfordeling av boligene i en åpen auksjon vil gi en dårligere anvendelse av boligressursene, og kan dermed beskrives som en ressurskostnad for samfunnet. I tillegg til den samfunnsøkonomiske kostnaden av at andre interessenter ikke får deltatt i auksjonen, eventuelt ikke deltatt på like vilkår, kan de ha pådratt seg

Tabell 6.1 Ulike virkninger av kupping, forenklet fremstilling

Høyest verdsetting:	Kupper	Andre
Ressurskostnad:	Ingen	Ja
Søkekostnader:	Reduserte (andre sparer søking)	Økte (unødvendig søking)

Kilde: Eiendomsmeglingsutvalget.

kostnader med å reise til en avlyst visning, sette seg inn i salgsoppgaven, ordne finansiering, bruke tid på å gi bud mv. – til liten nytte. Søkekostnader andre har hatt for en bolig som trekkes fra et annonsert salg, vil være en form for sløsing med samfunnets og andre boligkjøperes ressurser.

Forekomst av kupping har kostnader for samfunnet og forbrukerne, men kan også medføre gevinster. I det å avtale prisen direkte mellom selger og en kjøper før det er gjennomført en auksjon med usikkert resultat, kan det tenkes å ligge et forsikringselement for begge parter. Kjøperen betaler kanskje en del mer enn forventet pris i budrunden, men sikrer seg boligen og at prisen ikke blir enda høyere. Selgeren frasier seg muligheten for en budkonkurranse som kan drive opp prisen, men får solgt boligen til en sikker, akseptabel pris. Utover en eventuell forsikringsgevinst, er det et spørsmål om kostnadene av kupping er så store at de kan anses som vesentlige.

Kupping kan, som nevnt, ha kostnader både ved dårligere utnyttelse av boligmassen (ressurskostnad) og unødvendig søking, men potensielt også en gevinst av reduserte søkekostnader. Virkninger av kupping er illustrert på en forenklet måte i tabell 6.1. Som vist i tabellen, avhenger virkningene av om det er kupperen eller andre potensielle kjøpere som verdsetter boligen høyest. Hvis kupperen uansett hadde vunnet budrunden, er det ingen kostnad av dårligere ressursbruk med å ikke gjennomføre budrunden, samtidig som avlyste visninger mv. innebærer sparte søkekostnader for samfunnet og alle parter. At kuppbud i noe større grad går over prisantydning enn andre vinnende bud, kan indikere at kupperen i en del tilfeller ville ha endt opp med boligen uansett. Hvis det derimot er andre potensielle kjøpere som har høyest verdsetting, innebærer kupping at disse har pådratt seg unødvendige kostnader ved å lese salgsoppgave, sikre finansiering, eventuelt gå på visning mv.

Utvalget har ikke grunnlag for å anslå hvor mange av de kuppede boligene som omsettes til riktig kjøper i den forstand at kupperen har høyest verdsetting, men vil understreke at det her ligger en gevinst som må trekkes fra når man vurderer den samlede kostnaden av kupping. Det som er mulig å si, er at søkekostnaden for andre interessenter avhenger av hvor langt ut i salgsprosessen kuppingen finner sted. Riktignok er det store forskjeller mellom boligkjøperne. Noen er tidlig ute med å lese seg opp på salgsoppgave, sikre finansiering og melde seg på visning. Andre bruker lite tid og ressurser på boligkjøpet frem til første annonserte visning. Uansett kan en del av forberedelsene være relevante også for å delta i kommende budrunder. Analysen av buddata indikerer at de fleste tilfeller av kupping skjer før første annonserte visning. Kupping tidlig i prosessen innebærer at i hvert fall en del interessenter sparer søkekostnader for en bolig der de uansett ikke ville ha nådd frem med høyeste bud. Det kan tilsi at det først og fremst er kupping under og etter annonserte visninger som bør begrenses eller unngås.

Kostnadene av kupping avhenger også av hvor utbredt fenomenet er. Et omfang rundt fem prosent av salgene og der det meste av kuppingen skjer tidlig i salgsprosessen, som avdekket i analysen fra Samfunnsøkonomisk analyse (2020), har neppe store konsekvenser. I et lokalt marked der kuppingen utgjør 10–20 prosent av salgene, slik det var i Oslo fra juli 2020 til januar 2021, kan imidlertid konsekvensene være betydelige. Dersom kupping skulle bli mer vanlig, kan det bli en utbredt oppfatning blant aktuelle kjøpere om at attraktive boliger ikke vil være tilgjengelige for salg etter første annonserte visning. I så fall kan det bli mange som kupper fordi de tror andre vil gjøre det, som ville undergrave en åpen, stigende budgivning som salgsform. Utvalget mener derfor det er ønskelig å motvirke kupping med sterkere virkemidler enn i dag.

Selger og kjøper står i dag fritt til å avtale et boligsalg, selv om selgeren har inngått en oppdragsavtale med eiendomsmegler. Avtale mellom selger og kjøper av boliger er regulert i avtaleloven og avhendingslova. Eventuelle innskrenkninger i avtalefriheten når det gjelder boligsalg i den hensikt å motvirke kupping, vil derfor kreve

endringer i enten avtaleloven eller avhendingslova. Utvalget har drøftet dette i kapittel 22.

Bestemmelser i eiendomsmeglingsloven for å motvirke kupping må eventuelt rette seg mot oppdragsavtalen mellom eiendomsmegler og selger. Et direkte forbud i eiendomsmeglingsloven mot at selgeren inngår avtale utenom eiendomsmegler vil ikke være gjennomførbart, ettersom selgeren alltid vil ha mulighet til å gå ut av oppdragsavtalen mot en godtgjørelse til eiendomsmegler. Derimot kan det tenkes bestemmelser som retter seg mot eiendomsmeglingsoppdraget, men likevel innebærer at terskelen for å gå utenom eiendomsmegleren blir høyere for kjøperen eller selgeren. Her skisseres tre mulige tilnærminger: Anonymisert salg, forbud og kompensasjon.

Anonymisert salg. Dersom interessentene ikke vet hvem boligselgeren er, vil det ikke skje kupping. Slik fungerer tradisjonelle auksjoner av andre objekter, det vil si at budgiverne kun forholder seg til auksjonshuset, uten å vite hvem selgeren er.[2] Men det er åpenbart mer krevende å anonymisere selgeren i boligauksjoner enn de fleste andre auksjoner. Beliggenhet og visning er viktig i boligsalg. I praksis vil det derfor ikke være mulig å anonymisere selgeren. Selv om selgerens navn ikke oppgis i annonsen og salgsoppgaven, vil en potensiell kupper på grunnlag av adressen og opplysninger som fanges opp på visningen, lett kunne finne frem til selgeren. Anonymisert salg er derfor ikke gjennomførbart for boliger.

Forbud mot at eiendomsmegler gjennomfører oppdrag basert på kuppbud. Et slikt forbud vil være det samme som en plikt for eiendomsmegler til å avslutte salgsoppdraget hvis selger inngår avtale direkte med kjøper. I praksis måtte det fremgå av oppdragsavtalen at oppdraget avsluttes dersom selgeren inngår avtale utenom eiendomsmegler, og hva oppdragstageren i så fall kan kreve i godtgjørelse. Selger som aksepterer et kuppbud, må da avslutte samarbeidet med eiendomsmegleren og gjøre opp for seg i henhold til oppdragsavtalen. Det vil ikke være til hinder for at selgeren kan sluttføre handelen som et oppgjørsoppdrag gjennom annen eiendomsmegler eller bank. Derved vil det være liten realitet i et forbud mot kupping.

Kompensasjon til andre interessenter dersom selger inngår avtale direkte med kjøper. De skadelidende ved kupping er andre som har brukt tid på å forberede seg til budrunden. Kuppingen medfører eksterne kostnader, og dersom kupperen kompenserer de som påføres skade vil det fjerne mye av grunnlaget for annen regulering, som forklart med Coase-teoremet i punkt 5.3. En mulighet kunne være å lovfeste en rett til kompensasjon, og overlate til eiendomsmeglingsforetakene hvordan de ordner dette, for eksempel ved et standardbeløp til de som har tegnet seg på budlister mv. med mulighet til ytterligere utbetaling for de som kan sannsynliggjøre store kostnader, for eksempel reise. Tvist om kompensasjon kunne omfattes av klageadgang til Reklamasjonsnemnda for eiendomsmeglingstjenester. En slik kompensasjonsrett ville medføre usikkerhet for selger og eiendomsmegler, og kuppede salg der det er mange interessenter, kunne utløse kompliserte og omfattende prosesser rundt kompensasjonen. Men det er nettopp formålet at selger og eiendomsmegler skal ta inn over seg en slik mulighet, og derfor gjøre en ekstra innsats for å unngå kupping. Trolig vil kompensasjonen normalt dreie seg om små beløp, og det er derfor tvilsomt om en kompensasjonsordning vil redusere omfanget av kupping i særlig grad.

Kupping blir ikke registrert systematisk av eiendomsmeglingsforetakene, og det lages ikke statistikk over kupping i dag. Omfanget av boligsalg som er annonsert av eiendomsmegler, men likevel avtales direkte mellom selger og kjøper, er derfor usikkert. Samfunnsøkonomisk analyse (2020) er så vidt utvalget kjenner til, den eneste beregningen av omfanget av kupping som er gjort på et statistisk grunnlag. Publiseringer på Finn.no av boliger til salgs som enten blir solgt før første visningsdato eller får oppslag som kan indikere kupping, er også en aktuell kilde for å følge utviklingen over tid. For øvrig synes oppmerksomheten om kupping å være mye basert på medieoppslag og anekdotisk informasjon. Ut fra oppmerksomheten om kupping og betydning det kan ha for norske bolighandler og bruk av budrunder, mener utvalget det er behov for en systematisk kartlegging og utarbeidelse av statistikk. Utvalget foreslår at Finanstilsynet, i samarbeid med bransjen og forbrukermyndighetene, utarbeider klare definisjoner av kupping. På grunnlag av definisjonene bør antall formidlinger, meglervederlag og omsetningsverdi gjennom kupping inngå i eiendomsmeglingsforetakenes halvårlige rapportering til Finanstilsynet.

Hemmelig bud eller forbehold i boligauksjoner kan medføre et samfunnsøkonomisk tap. Hvis det ligger inne et hemmelig bud, vil andre interessenter ikke få informasjon om at de må by høyere

[2] Proveniens (dvs. tidligere eierskap) oppgis normalt bare når det kan trekke opp prisen. For nettauksjoner er det mer blandet, avhengig av om det er selgeren eller applikasjonen som administrerer auksjonen.

for å fortsatt være med i budrunden. Bruk av hemmelig bud medfører at budprosessen får karakter av lukket auksjon. Motivasjonen fra kjøperen for å bruke hemmelig bud er i de fleste tilfeller nettopp å hindre informasjon til andre budgivere som kunne tenkes å by over. Selgeren kan ha motivasjon til å akseptere hemmelig bud ut fra et forsikringsmotiv, tilsvarende som for kupping. Budrunden gjennomføres med de andre interessentene, men selgeren har mulighet til å velge budet som er hemmelig, hvis det ikke kommer et høyere bud. Derimot får selgeren, dersom det hemmelige budet vinner, ikke informasjon om at andre kunne ha vært villige til å gå høyere. Med mulighet for og bruk av hemmelig bud kan det bre seg en oppfatning blant boligkjøpere om at eiendomsmegleren ikke formidler det ledende budet, og at det følgelig er nødvendig å by høyt over prisantydningen eller andre, kjente bud. Dette vil være en form for kobrabud, det vil si å legge inn et svært høyt eller overraskende bud ut fra en forventning om at det hindrer konkurrerende bud. Hvis mange nok legger inn hemmelig bud ut fra en forventning om at andre også gjør det, eventuelt byr høyere i frykt for at det ligger inne et hemmelig bud, kan systemet med åpen, stigende budgivning etter hvert undergraves. Et hemmelig bud reduserer uansett informasjonen til andre budgivere, noe som medfører at den med høyest verdsetting ikke nødvendigvis vinner frem i budrunder.

Nettbaserte auksjonsapplikasjoner kan vanskelig håndtere hemmelig bud eller kompliserte forbehold. Hvis slike applikasjoner blir vanlige, kan man se for seg at eiendomsmeglingsforetakene legger inn begrensninger slik at hemmelig bud og særskilte betingelser fra kjøper etter hvert forsvinner eller blir forbeholdt et mindre marked med unike og kostbare eiendommer. I så fall er dette problemer som ikke trenger regulering, og som markedet selv vil løse over tid. På den andre siden kan omfattende bruk av forbehold og hemmelig bud forsinke introduksjon av nettbaserte løsninger som kan være enklere for forbrukeren og bidra til mer effektive bolighandler. Å legge til rette for nettbaserte løsninger kan derfor være et argument for å regulere muligheten kjøper har til å legge inn forbehold og bruke hemmelig bud.

Eiendomsmeglingsloven har ikke noe uttrykkelig forbud mot bruk av hemmelig bud eller forbehold. Etter eiendomsmeglingsforskriften § 6-3 andre ledd tredje punktum skal eiendomsmegleren «så langt det er nødvendig og mulig orientere oppdragsgiver, budgivere og andre interessenter skriftlig om mottatte bud, herunder budets størrelse, forbehold og akseptfrist, og legge til rette for at disse får rimelig tid til å områ seg.» Når en potensiell kjøper har valgt å legge inn bud på en eiendom som er annonsert for salg, ser utvalget ingen grunn til at bud og eventuelle forbehold skal holdes tilbake fra andre budgivere. Utvalget foreslår derfor en ny bestemmelse i eiendomsmeglingsloven om at eiendomsmegleren ikke kan formidle bud med forbehold om at budet skal holdes skjult for andre budgivere og interessenter, til selger. Forslaget er nærmere omtalt i punkt 19.3.7.4.

Kapittel 7
Eiendomsmegling som næring

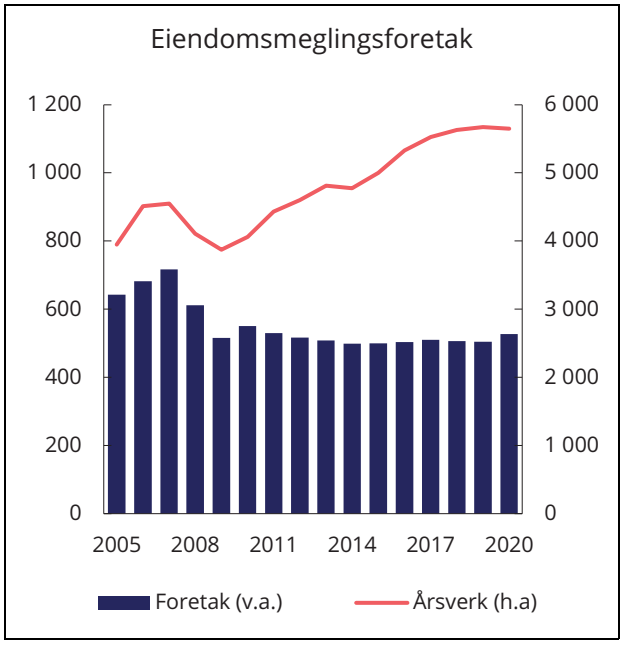
7.1 Innledning

Eiendomsmegling og boligomsetning er regulert med en rekke særregler i tillegg til det alminnelige regelverket for selskaper, forbrukerkjøp mv. Reguleringene stiller krav til hvem som kan drive eiendomsmegling, og innebærer en rekke plikter for eiendomsmegleren, samtidig som reglene definerer et marked som er forbeholdt foretak og advokater med tillatelse til å drive eiendomsmegling. Det tilsier at regelverksutviklingen har påvirket utviklingen og omfanget av næringen. Andre, mer fundamentale forhold påvirker også eiendomsmeglingsnæringen. Utviklingen i boligmarkedet, som i stor grad er styrende for etterspørselen etter eiendomsmeglingstjenester, er drøftet i kapittel 4 og gjentas ikke i dette kapitlet. Teknologisk utvikling er drøftet i kapittel 8 og det å selge selv som alternativ til å bruke eiendomsmegler, i kapittel 9.

Selskapsstruktur, eierskap og sysselsetting er gjennomgått i punkt 7.2. Inntjening, lønn og produktivitet er beskrevet i punkt 7.3. Virkningen på eiendomsmeglingsnæringen av finanskrisen fra 2008 og innføring av utdannings- og kompetansekravene fra 1. januar 2011 er drøftet spesielt. Med eiendomsmegling følger store klientmiddelbeholdninger, som er beskrevet i punkt 7.4. Kapitlet avsluttes med utvalgets vurderinger om eiendomsmegling som næring, se punkt 7.5.

7.2 Selskapsstruktur og sysselsetting

Foretak som skal drive eiendomsmegling må ha tillatelse fra Finanstilsynet. Virksomhetsregisteret og foretakenes rapportering til Finanstilsynet gir derfor en god oversikt over næringen. Figur 7.1 viser antall konsesjoner og antall årsverk i eiendomsmeglingsforetak (høyre akse). I årene rett før finanskrisen var det en betydelig foretaksetablering og tilsvarende sysselsettingsvekst i næringen. Antall eiendomsmeglingsforetak nådde en topp med 717 i 2007. Under finanskriseårene forsvant nesten 200 foretak. Prisfall og lenger formidlingstid førte til at mange eiendomsmeglingsforetak måtte avvikle virksomheten eller fikk tillatelsen trukket tilbake fordi foretaket ikke oppfylte krav til positiv egenkapital. Nesten halvparten av foretakene som ble avviklet, var franchisetakere i én eiendomsmeglingskjede. For øvrig var foretakene som ble nedlagt, i hovedsak blant de aller minste. Etter finanskrisen har antall foretakskonsesjoner ligget tilnærmet stabilt rundt 500 eller litt i overkant av dette. 2020 er det første året siden gjeninnhentingen etter finanskrisen, hvor det har vært en betydelig etablering av nye foretak. Ved utgangen av 2020 hadde Finanstilsynet registrert 527 foretak med tillatelse til å drive eiendomsmegling.



Figur 7.1 Antall foretak og årsverk (høyre akse) i eiendomsmegling

Kilde: Finanstilsynet.

Sysselsettingen i eiendomsmegling gikk betydelig tilbake under finanskrisen, men forholdsmessig mindre enn antall foretak. Fra 2009 var det en kraftig sysselsettingsvekst i næringen. Veksten var først en gjeninnhenting etter finanskrisen,

men fortsatte deretter drevet av økt boligomsetning. Fra 2017 har imidlertid sysselsettingsveksten flatet ut. Dersom vi tar utgangspunkt i 2006, slik at vi ser bort fra virkningen av finanskrisen, var det en vekst med omtrent 1 200 årsverk frem til 2019. Det innebærer en gjennomsnittlig vekst med i underkant av to prosent per år, og over de tretten årene til sammen rundt 25 prosent. Sysselsettingsveksten var noe høyere i eiendomsmegling enn i økonomien som helhet, der årsverkene økte med knapt 20 prosent over samme periode. Men det som først og fremst skiller eiendomsmegling fra andre næringer, er større utslag av finanskrisen på sysselsettingen. Etter finanskrisen og frem til 2019 fulgte årsverkene i eiendomsmegling utviklingen i omsetninger av boligeiendommer, som er vist i figur 4.1. 2020 skiller seg fra foregående år ved en svak reduksjon i antall årsverk i eiendomsmegling, samtidig som veksten i boligomsetninger tiltok.

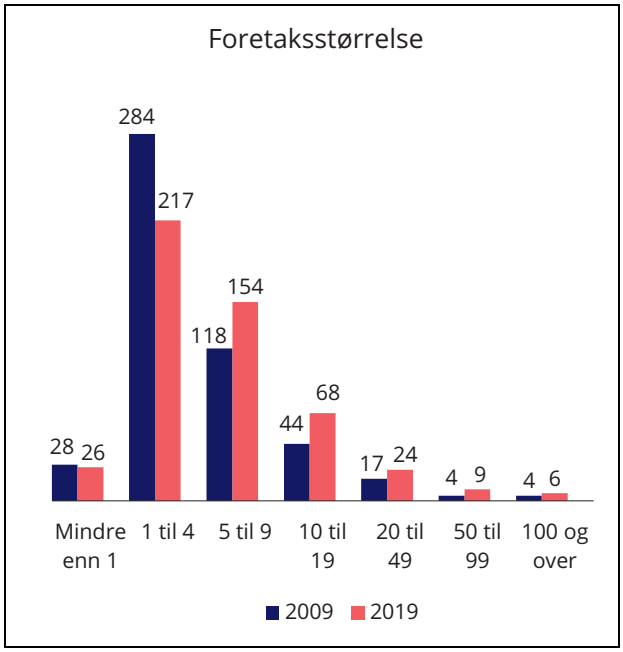
Et foretak kan også drive eiendomsmeglingsvirksomhet i én eller flere underliggende filialer. Filialen driver under foretakets tillatelse og har således ikke egen tillatelse. Ved utgangen av 2020 var det 97 eiendomsmeglingsforetak som hadde registrert underliggende filialer. Det totale antallet registrerte filialer var på samme tidspunkt 623.

Advokater og rettshjelpere kan få tillatelse til å drive eiendomsmegling uten å ha en foretakskonsesjon. Enkelte advokatselskap har likevel valgt å ha konsesjon som eiendomsmeglingsforetak. Ved utgangen av 2020 var det registrert fem foretak med ordinær foretakstillatelse til å drive eiendomsmegling som også driver advokatvirksomhet. Men det er mer vanlig at enkeltadvokater driver eiendomsmegling i kraft av advokatbevillingen, og det var registrert 880 advokater med sikkerhetsstillelse for å drive eiendomsmegling. I Finanstilsynets virksomhetsregister var det også registrert to rettshjelpere som driver eiendomsmeglingsvirksomhet.

Virksomheten som drives av advokater og rettshjelpere, kan være viktig for enkelte typer av oppdrag og nisjemarkeder, men utgjør relativt lite av eiendomsmegling totalt. Det kan være store svingninger fra år til år, ettersom eiendomsmegling normalt er en mindre del av den samlede virksomheten for advokater og rettshjelpere, samtidig som de iblant kan påta seg store oppdrag, typisk omsetning av næringseiendom. Advokater og rettshjelpere rapporterer ikke tiden de bruker på eiendomsmegling til Finanstilsynet. Inntektene som advokater har rapportert fra eiendomsmeglingsoppdrag, kan tyde på at de utfører fra 100 til 300 årsverk årlig. For rettshjelpere utgjør eiendomsmegling mindre enn ett årsverk i alt.

Ut fra størrelsen av næringen er det mange eiendomsmeglingsforetak. De aller fleste er små eller svært små foretak, med noen få mellomstore foretak. Over den siste tiårsperioden har foretakene blitt noe større, men ikke mer enn det som kan tilskrives omsetnings- og sysselsettingsveksten i næringen som helhet. I 2009 var det i gjennomsnitt noe under åtte årsverk per foretak, mens det i 2019 var omtrent 11 årsverk. Halvparten av foretakene hadde mindre enn fire årsverk i 2009, og ti år senere mindre enn fem årsverk. Det viser at de største foretakene har blitt en del større, mens de minste foretakene ikke har blitt særlig mye større etter antall årsverk.

I alle størrelsesgrupper fra fem årsverk og oppover har det blitt flere foretak fra 2009 til 2019. Figur 7.2 viser fordelingen av eiendomsmeglingsforetak i 2009 og 2019 målt etter antall årsverk i ulike størrelsesgrupper. Det er bare mikroforetak, definert som foretak med under fem ansatte, det har blitt færre av over tiårsperioden. Men fortsatt var 48 prosent av foretakene i næringen mikroforetak, mot 63 prosent i 2009. Mens det i 2009 var under fem prosent av foretakene som hadde 20 eller flere årsverk, var nærmere åtte prosent av foretakene kommet opp i denne størrelsen i 2019. Antall foretak med 100 eller flere årsverk var økt med to – fra fire til seks foretak – mens det var blitt 15 foretak med 50 eller flere årsverk i 2019, mot åtte foretak i denne størrelsesgruppen ti år tidligere.



Figur 7.2 Eiendomsmeglingsforetak fordelt etter antall årsverk

Kilde: Finanstilsynet.

Mange eiendomsmeglingsforetak profilerer seg og har samarbeid gjennom tilknytning til en kjede. Selv om kjedetilknytning medfører at næringen er mer konsentrert enn antall foretak isolert sett kan gi inntrykk av, fremstår eierskap og selskapsstruktur som svært spredt sammenlignet med de fleste andre næringer.

Aksjeselskap er den helt dominerende selskapsformen blant eiendomsmeglingsforetakene. Per 1. mai 2021 var det i tillegg ti boligbyggelag, ett ansvarlig selskap og to enkeltpersonforetak. Derimot finnes ingen allmennaksjeselskap med konsesjon for eiendomsmegling.

Utenlandsk eierskap er lite utbredt i eiendomsmeglingsnæringen, når man ser på nærmeste ledd i konsernstrukturer. Gjennom bankeierskap har imidlertid utenlandske finanskonsern interesser blant annet i eiendomsmeglingsnæringen. Det finnes også eiendomsmeglingsforetak som er tilknyttet en utenlandsk eiendomsmeglingskjede, men det er lite utbredt.

7.3 Bank- og kjedetilknytning

En stor del av eiendomsmeglingsforetakene i Norge er tilknyttet en kjede eller bank. I hovedtrekk eier bankene de større foretakene, mens de mindre foretakene typisk er eid av privatpersoner eller ikke-finansielle investeringsselskaper. Det var særlig i en tiårsperiode fra midten av 1990-årene at bankene gjorde oppkjøp og ekspanderte i eiendomsmegling. Ifølge Kredittilsynet (2008) økte bankenes eierandel fra omkring 25 prosent i 1997 til 70 prosent i 2007. I 2009 var samtlige av eiendomsmeglingsforetakene med over 100 årsverk bankeide. Av de seks største foretakene i 2019 eide banker fem, mens ett var eid av en annen type finansforetak. Nesten halvparten av bankenes utlån gjelder boliglån i personmarkedet, jf. Norges Bank (2020).

Omfanget av kjedetilknytning og bankeierskap er betydelig endret også de siste årene. Tabell 7.1 viser eiendomsmeglingsforetak etter ulik kjede- eller banktilknytning i 2012 og 2020. Det har blitt vesentlig færre foretak uten noen form for bank- eller kjedetilknytning. Også antall banktilnyttede foretak har gått noe ned, mens det har blitt betydelig flere foretak med tilknytning til kjede uten bankvirksomhet. Ved utgangen av 2020 var det 182 uavhengige eiendomsmeglingsforetak som stod for omtrent 14 prosent av formidlingene og 10 prosent av omsetningen fra boligsalg. 172 foretak var tilknyttet en kjede uten bankvirksomhet,

Tabell 7.1 Eiendomsmeglingsforetak som formidler boligsalg, etter kjede- og banktilknytning

2012	Antall foretak	Formidlinger Pst. av total	Omsetning[1] Pst. av total
Ingen kjedetilknytning	235	47 %	21 %
Kjede uten bankvirksomhet	86	17 %	9 %
Kjede med bankvirksomhet	178	36 %	70 %
Nærmere om banktilnytning (pst. av total):			
Kjede med morbank	176	56 %	63 %
Eierandel bank 50–100 %	55	47 %	53 %
2020	**Antall foretak**	**Formidlinger Pst. av total**	**Omsetning[1] Pst. av total**
Ingen kjedetilknytning	182	14 %	10 %
Kjede uten bankvirksomhet	172	20 %	24 %
Kjede med bankvirksomhet	150	66 %	66 %
Nærmere om banktilknytning (pst. av total):			
Kjede med morbank	144	60 %	60 %
Eierandel bank 50–100 %	47	46 %	42 %

[1] Omsetning fra eiendomsmeglingstjenester (meglervederlag).
Kilde: Finanstilsynet.

mens 150 foretak var tilknyttet en kjede med bankvirksomhet. De uavhengige foretakenes andel av total omsetning fra boligsalg er mer enn halvert siden 2012. Derimot har foretak med kjedetilknytning uten bankvirksomhet oppnådd en større andel av formidlingene og mer enn doblet andelen av total boligomsetning. Det skyldes at størrelsen av det gjennomsnittlige oppdraget har økt langt mer i kjeder uten bankvirksomhet enn i andre foretak. Foretak i kjeder med bankvirksomhet stod for omtrent 66 prosent av formidlingene og omsetningen i 2020. Av disse inngikk 144 foretak i en kjede med morbank, som stod for omtrent 60 prosent av formidlingene og omsetningen i alt. Mange foretak inngår i en kjede med bankvirksomhet, uten at banken er majoritetseier i foretaket. Ved utgangen av 2020 var det 47 foretak som var eid 50 prosent eller mer av en bank, og disse stod for omtrent 46 prosent av formidlingene og 42 prosent av omsetningen i alt.

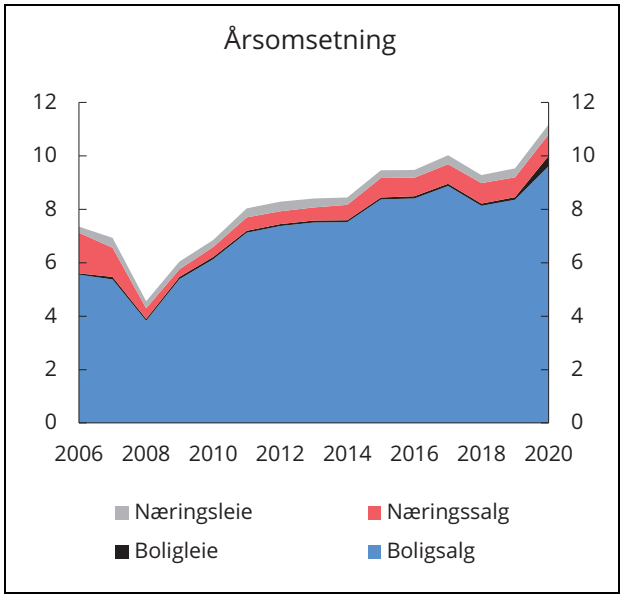
Bankene bidrar til finansieringen av boligkjøp og er samtidig i mange tilfeller tilknyttet eiendomsmeglingsforetak gjennom eierskap eller franchisesamarbeid. Det er dermed nære forbindelser mellom finansieringsvirksomhet og eiendomsmeglingsvirksomhet, og det er i dag vanlig at eiendomsmeglingsforetak og banker markedsfører og anbefaler hverandre. Banker som driver eiendomsmegling, har organisert dette i egne aksjeselskap. Krav om selskapsmessig skille fra bankens øvrige virksomhet ble innført som hovedregel med 1989-loven. Banken kan likevel gi råd om valg av eiendomsmegler, og tilsvarende kan eiendomsmegleren gi råd om finansiering, gitt at det ikke stilles vilkår om bruk av et bestemt eiendomsmeglingsforetak. Foretak som inngår i et finanskonsern skal ha navn eller et tillegg til navnet som synliggjør tilknytningen til morselskapet eller konsernet, jf. finansforetaksloven § 17-10 første ledd. For franchisesamarbeid med banktilknytning er det derimot ikke krav om at bankens navn skal fremgå.

Mulige virkninger av bankeierskap på eiendomsmeglerens uavhengighet og konkurransen i markedet for eiendomsmeglingstjenester, har i liten grad vært gjenstand for utredning og analyser. Utvalget bygger derfor i stor grad sine vurderinger på Skoglund og Hammerstrøm (2020), som analyserte boligkjøp i Oslo, Bærum, Bergen og Stavanger fra januar 1993 til februar 2018. Dataene gir informasjon for hver handel om hvilket eiendomsmeglingsforetak som formidlet salget, og hvilken bank som finansierte kjøpet. Et hovedfunn er at boliger selges til én prosent lavere pris når kjøperen har finansiering fra den tilknyttede banken. Virkningen er signifikant, men liten, og gir ikke grunnlag for å trekke konklusjoner om eiertilknytning påvirker konkurransen i markedet for eiendomsmeglingstjenester. Resultatet kan skyldes bakenforliggende faktorer som ikke er med i analysen, selv om det er kontrollert for blant annet boligens størrelse, antall rom, beliggenhet mv. Når det gjelder ett selskap, viser analysen at seks prosentenheter flere bruker den tilknyttede banken enn de som kjøper bolig gjennom andre eiendomsmeglingsselskaper eller -kjeder. Dataene gir ikke grunnlag for å si om eiendomsmegleren påvirker boligkjøperne til å bytte bank, eller om de velger å kjøpe gjennom eiendomsmegler i det selskapet der de allerede er bankkunder.

7.4 Inntjening, lønn og produktivitet

Formidling av boligsalg står i dag for nesten 90 prosent av omsetningen i eiendomsmeglingsforetak. Megling av næringseiendom er også en betydelig inntektskilde, men betyr langt mindre for eiendomsmeglingsforetakene totalt nå enn for noen år tilbake. Utleiemegling utgjør relativt lite av den samlede omsetningen for næringen som helhet. Selskaper som tilbyr næringsmegling eller utleiemegling er imidlertid for en stor del spesialiserte, og for disse selskapene er formidling av næringseiendom eller utleie viktige markeder.

Figur 7.3 viser omsetningen av eiendomsmeglingstjenester fordelt på de fire hovedmarkedene:



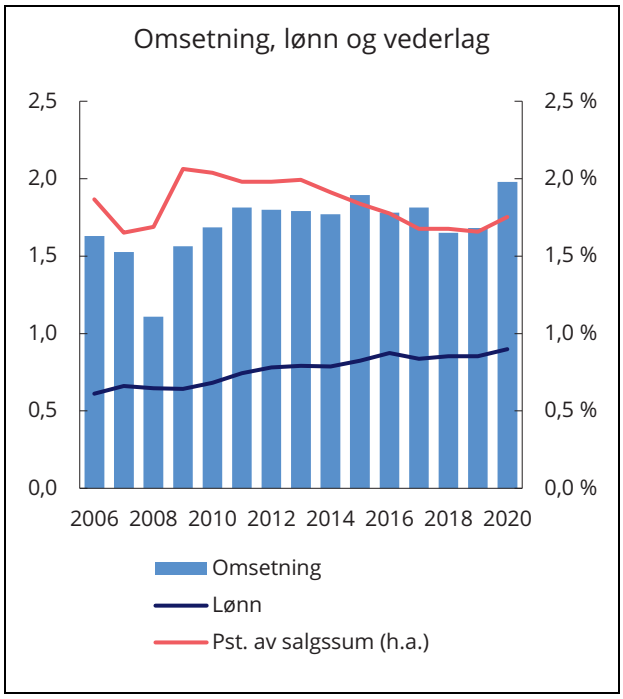
Figur 7.3 Årsomsetning i eiendomsmeglingsforetak etter meglingstype, mrd. 2020-kr

Kilde: Finanstilsynet.

salg av boligeiendommer (inkl. fritidseiendommer), utleie av boliger, salg av næringseiendom og utleie av næringseiendom i perioden 2006–2020. I forkant av finanskrisen mistet eiendomsmeglingsforetakene en betydelig omsetning fra salg av næringseiendom. Dette tapet gjenfinnes ikke i omsetningen hos advokater med tillatelse til å drive med eiendomsmegling. En sannsynlig forklaring er at aktørene i markedet for næringseiendom i større grad enn tidligere selger og kjøper direkte seg imellom, og i mindre grad bruker eiendomsmegler som formidler. Samtidig kan corporate finance-tjenester ha tatt over mer av rådgivningen i forbindelse med kjøp og salg av næringseiendom. Utleie av næringseiendom har derimot vært et lite, stabilt marked for næringen over hele perioden. Boligutleie utgjør en svært liten del av den samlede omsetningen til eiendomsmeglingsforetak, omtrent én prosent av total omsetning av eiendomsmeglingstjenester.

Siden innhentingen i etterkant av finanskrisen, har omsetningen av eiendomsmeglingstjenester per årsverk vært svært stabil – i gjennomsnitt rundt 1,8 mill. 2020-kroner per årsverk. Bare i finanskriseåret 2008 var den gjennomsnittlige omsetningen bak ett årsverk vesentlig mindre. Finanskrisen medførte et betydelig, men kortvarig tilbakeslag for næringen. Verdien av boligsalget som eiendomsmeglingsforetak formidlet, ble redusert med over 30 prosent. Men det tok ikke mer enn noe over ett år før omsetningen av eiendomsmeglingstjenester per årsverk nesten var tilbake på førkrisenivået. Stabiliteten i årene etter finanskrisen skyldes i stor grad at sysselsettingen har økt i takt med veksten i boligsalget. I 2020 gikk imidlertid sysselsettingen svakt tilbake, selv om boligsalget økte kraftig. Det resulterte i at omsetning per årsverk økte til nesten 2 mill. kroner. Figur 7.4 viser blant annet gjennomsnittlig omsetning av eiendomsmeglingstjenester (meglervederlag) og lønn per årsverk i eiendomsmeglingsforetak over perioden 2006–2020.

Lønnsveksten har vært relativt høy i eiendomsmegling de siste femten årene. Fra 2006 til 2020 har gjennomsnittlig månedslønn[1] for heltidsansatte i eiendomsmegling økt fra i overkant av 50 000 kroner i 2020-verdi til nesten 75 000 kroner. Det utgjør en årlig reallønnsvekst på omtrent 2 ½ prosent. Lønnsveksten fordeler seg over hele perioden, men var særlig kraftig i årene 2010–2012. Økt lønn i eiendomsmeglingsnæringen må ses i sammenheng med stor lønnsvekst i hele økonomien. For alle lønnstagere var den gjennomsnittlige reallønnsveksten i samme periode omtrent 1 ½ prosent årlig. På bakgrunn av at en stor del av lønningene til eiendomsmeglere er provisjonsbasert, det vil si beregnes som prosent av oppdragets salgsverdi, kan det synes overraskende at gjennomsnittlig lønn var relativt stabil gjennom finanskriseårene. Mens foretakenes inntekter ble redusert i takt med fallet i boligpriser og antall handler, var det beskjeden reduksjon i lønnsnivået. Reduksjon i årsverkene kan delvis forklare at de som ble igjen i næringen, stort sett opprettholdt lønnsnivået gjennom finanskriseårene.



Figur 7.4 Gjennomsnittlig omsetning og lønn per årsverk (mill. 2020-kroner) og vederlag i prosent av salgssum (høyre akse), boligsalg gjennom eiendomsmeglingsforetak

Kilde: Finanstilsynet, Statistisk sentralbyrå og Eiendomsmeglingsutvalget.

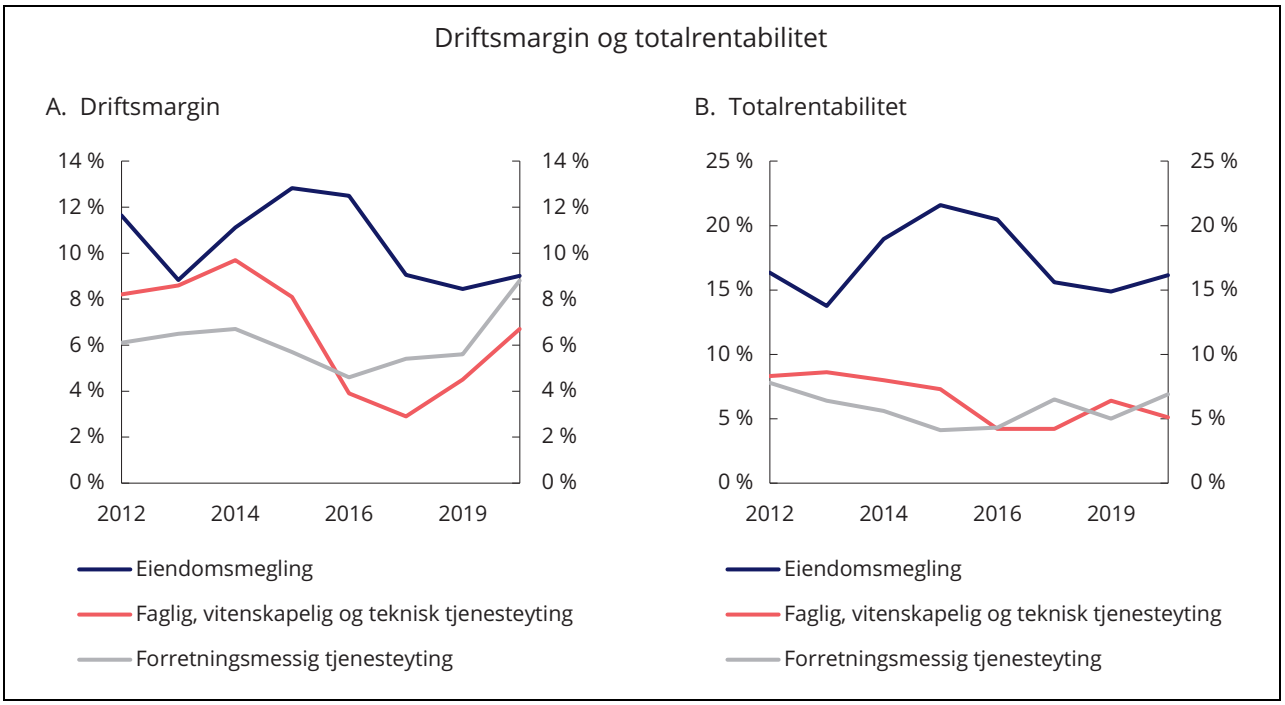
Betaling for eiendomsmeglingstjenester blir ofte betegnet «meglervederlag». Begrepsbruken er noe misvisende fordi omsetningen som foretaket tar inn, skal dekke mer enn lønn til de ansatte: utbytte til eierne og renter til långivere, arbeidsgiveravgift, pensjonsinnbetaling, sosiale ytelser, kjøregodtgjørelse, kontorleie, materiell og utstyr mv. samt selskapsskatt på overskuddet. Figuren viser at omtrent halvparten av omsetningen gikk til lønn i 2018 og 2019. Med kraftig omsetningsvekst i 2020, falt lønnsandelen tilbake til rundt 45 prosent. Når vi ser bort fra finanskriseåret 2008, var lønnsandelen vesentlig lavere – omtrent 40 prosent – frem til lønnsopptrappingen i årene rundt 2011. Disse årene var det et betydelig løft i løn-

[1] Inkl. uregelmessige tillegg, bonus mv.

ningene i næringen. Lønnsøkningen kan delvis forklares med økt omsetning per årsverk og delvis med at mer av omsetningen gikk til lønn. Økt lønnsandel kan indikere at de ansatte leverte et bedre eiendomsmeglingsprodukt eller at foretakene måtte sette opp lønningene for å fylle behovet for ansatte med nødvendige kvalifikasjoner. Begge antagelsene kan forklares med at det var nettopp i denne perioden at utdannings- og kompetansenivået ble hevet for å møte de nye kravene fra 2011. En annen forklaring på økt lønnsandel kan være at eiendomsmeglerne har gått over fra å være eiere til ansatte, og dermed i større grad mottar lønn og i mindre grad utbytte, men det ligger for en stor del lenger tilbake i tid.

Lønnsomheten i eiendomsmeglingsforetakene er på nivå med annen kunnskaps- og arbeidsintensiv næringsvirksomhet i Norge. Et mål på lønnsomhet er driftsmargin, som viser driftsresultat i prosent av driftsinntekt. Det forteller hvor mye bedriften får igjen per omsatt krone før finanskostnader og skatt. I 2019 var gjennomsnittlig driftsmargin 9 prosent. Tallet er beregnet fra regnskapstall som eiendomsmeglingsforetakene rapporterer til Finanstilsynet. Totalkapitalrentabiliteten var noe under 16 prosent. Disse tallene indikerer at kapitalen som er investert i næringen gir solid avkastning, men bør tolkes med varsomhet ettersom en stor del av foretakene inngår i større konsern, slik at interne disposisjoner kan påvirke tallene. Figur 7.5 viser driftsmarginen og totalrentabilitet i eiendomsmegling og to næringer som det kan være naturlig å sammenligne med: faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting og forretningsmessig tjenesteyting. Dette er arbeidsintensive næringer med høyt utdanningsnivå, som tilbyr kunnskapsintensive tjenester, og har relativt lite kapital bundet i maskiner og anlegg. Slike likhetstrekk gir grunnlag for å sammenligne mål på lønnsomhet. Eiendomsmegling har hatt noe høyere driftsmargin og vesentlig høyere totalrentabilitet enn de to andre næringene over hele perioden. Høyere totalrentabilitet kan imidlertid skyldes at eiendomsmegling er mindre kapitalintensiv enn de to andre næringene. Jevnt over fremstår eiendomsmegling som en lønnsom og solid næring de siste årene.

Pris på eiendomsmeglingstjenester som andel av salgssummen, har etter finanskrisen for det meste vært fallende. Høyre akse i figur 7.4 viser pris eksklusiv merverdiavgift i prosent av salgssum fra 2006 til 2020. Vederlagsandelen er beregnet som samlet betaling for eiendomsmeglingstjenester dividert med samlet salgsverdi. Dette er et gjennomsnittstall som også inkluderer boliger som ble solgt til fastpris, medgått kostnad (timepris) mv. Her inngår alle vederlag som eiendomsmeglerne tar inn, både provisjon basert på salgsprisen, fastpriselementer (grunnhonorar, innståelseshonorar, oppgjørshonorar mv.) og betaling



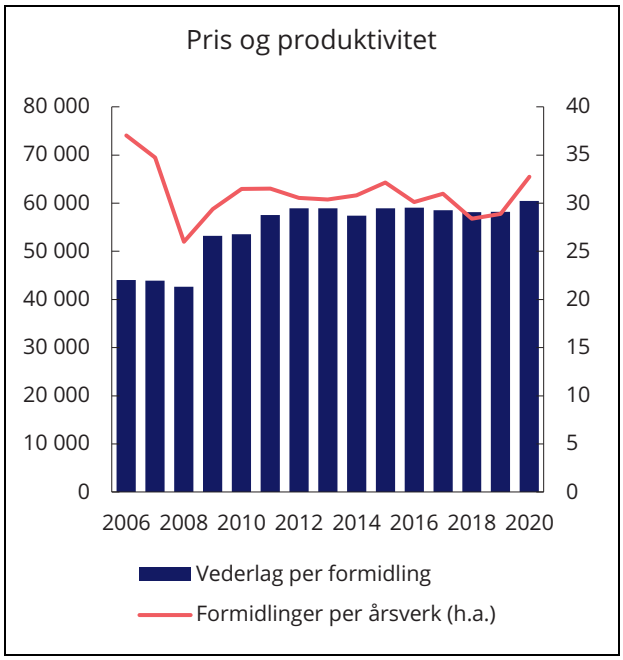
Figur 7.5 Driftsmargin og totalrentabilitet i eiendomsmegling, faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting og forretningsmessig tjenesteyting

Kilde: Finanstilsynet og Statistisk sentralbyrå.

for tilleggstjenester som salgsoppgaver, visninger, markedspakke mv. Betaling for bygningssakkyndig, fotograf, annonsering i ulike medier, boligselgerforsikring mv. inngår derimot ikke. Vederlagsandelen som vi omtaler her, kan derfor ikke umiddelbart sammenlignes med provisjonssatsene som eiendomsmeglerne oppgir i sine prislister og kontrakter. Beregningen som er vist i figuren, viser likevel relativt presist utviklingen i gjennomsnittlig provisjonssats, ettersom hoveddelen av de aller fleste eiendomsmeglingsoppdrag blir betalt etter en avtalt prosent av oppnådd salgspris.

Pris på eiendomsmeglingstjenester som andel av slagssum gikk ned før og under finanskrisen, men straks markedet snudde i 2009, økte eiendomsmeglingsforetakene prisene på sine tjenester. Deretter gikk vedvarende vekst i boligomsetningen og boligprisene sammen med gradvis reduksjon av gjennomsnittlig vederlagsandel i flere år. Etter at boligprisveksten flatet ut fra 2017, lå den gjennomsnittlige betalingen relativt stabilt i noen år. Med den kraftige boligprisveksten i 2020 økte gjennomsnittlig vederlag til 1,75 prosent. Inklusiv merverdiavgift på 25 prosent betalte boligselgerne i gjennomsnitt 2,2 prosent av oppnådd salgspris til eiendomsmeglingsforetaket dette året.

Siden gjeninnhentingen etter finanskrisen og frem til 2019, er det ikke mulig, ut fra tilgjengelige data, å påvise produktivitetsvekst i eiendomsmeglingsnæringen. Sammenlignet med før finanskrisen var det færre formidlinger per årsverk, mens prisen per formidling hadde økt betydelig. Foretakene formidlet 29 boligsalg per årsverk i 2019 – omtrent det samme som ti år tidligere. Men i 2020 fremkommer det betydelig produktivitetsvekst i form av flere formidlinger per årsverk. Da var det i gjennomsnitt 33 formidlinger per årsverk, samtidig som kundene betalte noe mer for hvert salg. Figur 7.6 viser eiendomsmeglingsforetakenes omsetning per boligformidling i 2020-kroner og antall boligformidlinger per årsverk (høyre akse). Merk at formidling av utleie og næringseiendom er trukket fra i omsetningen og årsverkene. Frem til 2008 tok eiendomsmeglingsforetakene gjennomsnittlig omtrent 45 000 kroner i 2020-verdi per boligformidling. Dette er regnet eksklusiv merverdiavgift, det vil si omsetningen som foretaket sitter igjen med. Fra 2011 har vederlaget per boligformidling ligget relativt stabilt mellom 55 000 og 60 000 kroner. Når realprisene på boliger steg frem til 2017, mens vederlaget per formidling var stabilt, forklarer det at betalingen som andel av salgssummen gikk ned, slik det er vist i figur 7.4. At meglervederlaget ikke har fulgt prisveksten på boliger kan skyldes spredt eierskap og mange aktører i eiendomsmeglingsmarkedet, som gir grunnlag for virksom konkurranse. Det kan også være et resultat av mer prisbevisste kunder som innhenter tilbud fra flere av konkurrentene før de inngår en oppdragsavtale. For eksempel oppfordrer Huseierne til alltid å ta kontakt med flere eiendomsmeglere når man skal selge boligen, jf. Huseierne (2021). Boligprisveksten i 2020 ble imidlertid delvis tatt ut i økt pris per formidling.



Figur 7.6 Gjennomsnittlig pris ekskl. mva. per boligformidling (2020-kr) og antall boligformidlinger per årsverk (høyre akse), eiendomsmeglingsforetak

Kilde: Finanstilsynet og Eiendomsmeglingsutvalget.

Skjerpede utdannings- og kompetansekrav fra 2011 kan ha bidratt til prisoppgangen på eiendomsmeglingstjenester i årene like før kravene ble innført. Under finanskrisen forsvant omtrent 700 årsverk fra eiendomsmeglingsnæringen. Trolig var avgangen størst blant de som ikke ville ha tilfredsstilt de skjerpede kravene, mens de nye eiendomsmeglerne som kom til etter hvert som aktiviteten tok seg opp etter finanskrisen, hadde mer utdanning enn de som gikk ut av næringen. Over treårsperioden med størst utskifting av eiendomsmeglere, økte prisen per boligformidling i faste 2020-kroner med nesten 15 000 kroner eksklusiv merverdiavgift. Innhenting etter finanskrisen kan neppe eller i liten grad forklare denne prisøkningen. Det er for så vidt ikke overraskende at prisen på eiendomsmeglingstjenestene gikk opp

når boligsalget og boligprisene økte, men det kan ikke forklares som en innhenting når prisen ikke hadde gått nevneverdig ned før eller under finanskrisen.

Antall boligformidlinger per årsverk er et bedre mål på produktivitet enn foretakenes inntekter per formidling. Inntekten per formidling kan vanskelig tolkes som et produktivitetsmål – ettersom inntekten i stor grad avhenger av andre forhold, blant annet konkurransen i markedet. Nå har som nevnt, eiendomsmeglingsforetakene heller ikke økt prisen på sine tjenester i takt med boligprisveksten. Regelverksutvikling kan i noen grad forklare at foretakene i en periode ikke formidlet flere boligsalg per årsverk enn ti år tidligere – og vesentlig færre enn før finanskrisen. Blant annet fikk eiendomsmeglere fra 2008 plikt til å gi tilbud på timepris og plikt til å skrive regning uavhengig av avtalt vederlagsform. Hvitvaskingslovgivningen har også pålagt eiendomsmegler nye eller utvidede oppgaver, se omtale i kapittel 12. Samtidig har rapportering til myndighetene blitt enklere gjennom samordning og digitale løsninger. Videre har de fleste av eiendomsmeglingsforetakene tatt i bruk digital teknologi i fagsystemer, salgsoppfølging mv. som potensielt kan øke produksjon per årsverk. Frem til 2019 så det ikke ut til at næringen som helhet klarte å hente ut merkbare produktivitetsgevinster fra den nye teknologien, men produktivitetsveksten i 2020 kan indikere at bruk av ny teknologi begynner å få virkning. Bruk av ny teknologi i eiendomsmegling er nærmere omtalt i kapittel 8.

Kvaliteten av eiendomsmeglingsproduktet kan ha endret seg over tid, blant annet gjennom et sterkere forbrukervern. Antall formidlinger som produktivitetsmål vil ikke fange opp slike kvalitetsforbedringer. Dersom forbrukervernet har blitt styrket over tid, kan det likevel ha skjedd en produktivitetsforbedring, men det vil være krevende å måle dette. Indikatorer på forbrukervern er nærmere drøftet i punkt 10.6.

7.5 Klientmidler og sikkerhetsstillelse

Eiendomsmeglingsforetakene og advokater som driver eiendomsmegling, behandler og oppbevarer klientmidler i et betydelig omfang. Bortsett fra ved formidling av næringseiendom, har eiendomsmegler eller advokat ikke rett til å fraskrive seg ansvaret for gjennomføringen av det økonomiske oppgjøret. Derimot kan selger og kjøper sammen avtale at eiendomsmegleren ikke skal gjennomføre oppgjøret. Foretak og advokater som driver eiendomsmegling må ha sikkerhet som dekker det ansvar de kan pådra seg under utøvelse av eiendomsmeglingsvirksomheten. Sikkerheten skal være minst 45 mill. kroner, uavhengig av hvor store klientmidler foretaket oppbevarer. Finanstilsynet kan i enkelttilfeller bestemme at det skal stilles høyere sikkerhet, men gjør for tiden ikke bruk av denne hjemmelen. Sikkerhetsstillelsen har vært tilstrekkelig til å dekke alle tap som har skjedd frem til i dag.

Det har vist seg at klientmiddelbeholdningen i en stor del av eiendomsmeglingsforetakene tidvis overstiger sikkerhetsstillelsen. Innestående på klientkonto inngår i foretakenes halvårlige rapportering til Finanstilsynet. Rapporteringene viser en klar trend i retning av at foretakene har stadig større klinetmiddelbeholdninger. Likevel var det per 31. desember 2020 ingen foretak som hadde stilt høyere sikkerhet enn minstekravet på 45 mill. kroner. Enkelte foretak, særlig av de større, har imidlertid tegnet egne kriminalitetsforsikringer.

Utleiemeglingsforetak har ikke samme behov for å oppbevare klientmidler som boligmeglingsforetak, men er underlagt de samme kravene. Det har ikke vært rapportert overskridelser av sikkerhetsstillelsen fra utleiemeglingsforetak.

På oppdrag fra Finansdepartementet nedsatte Finanstilsynet i februar 2016 en arbeidsgruppe for å gjennomgå dagens oppgjørsordning med sikte på å kartlegge risiko for tap av klientmidler, samt å utrede alternative måter for overføring av kjøpesummen. For øvrig hadde arbeidsgruppen medlemmer fra Finansdepartementet, Eiendom Norge, Norges Eiendomsmeglerforbund, Finans Norge, Forbrukerrådet og Forbrukerombudet (i dag Forbrukertilsynet). Arbeidsgruppens rapport *Oppgjørsordningen i eiendomsmegling* ble oversendt Finansdepartementet 27. juni 2016. Rapporten ble sendt på høring høsten 2016 og er fortsatt til behandling.

Arbeidsgruppen mente at oppgjør gjennom eiendomsmegler i hovedsak er trygt og sikkert. Det er likevel enkelte sårbarheter i måten dagens boligoppgjør gjennomføres på. Dette medfører en viss risiko for hendelser som har et så stort skadepotensial at sikkerhetsstillelsen ikke gir full dekning. Arbeidsgruppen har følgende beskrivelse av sårbarhetene:

> «Arbeidsgruppen har kommet til at risikoen for økonomisk tap tilknyttet gjennomføringen av oppgjør i hovedsak vil kunne dreie seg om kriminelle handlinger fra personer som skaffer seg tilgang til pengestrømmen eller tekniske løsninger pengestrømmen går gjennom. I til-

legg vil insolvens i bank kunne medføre tap av klientmidler. Oppgjørsfeil og rene feilutbetalinger fra klientkonto kan forekomme, men vil sjelden ha så stort skadepotensiale at det er fare for reelt tap for kunder, dvs. at gjeldende krav til sikkerhetsstillelse ikke dekker. Unntak kan tenkes ved store prosjektoppdrag, bl.a. ved følgefeil som kan forplante seg til mange enheter i prosjektet. Etter arbeidsgruppens vurdering kan slike feil i første rekke avhjelpes gjennom god faglig oppfølging og kontroll.» (Arbeidsgruppe nedsatt av Finanstilsynet, 2016, punkt 4.1)

Arbeidsgruppen antok at innføring av elektronisk tinglysing våren 2017 ville redusere oppgjørstiden og klientmiddelbeholdningene vesentlig, og dermed potensialet for økonomisk tap. I tillegg mente arbeidsgruppen at unntak for beløpsgrensen for innskuddsgarantien i samsvar med EUs innskuddsgarantidirektiv, kunne redusere risikoen for tap av klientmidler knyttet til insolvens i bank. Arbeidsgruppen vurderte alternativer til dagens ordning, blant annet nye forsikringsordninger, etablering av et sikringsfond, økning av kravet til sikkerhetsstillelse, og at kjøpesummen gjøres opp direkte mellom kjøper og selger. Ingen av alternativene fremsto som bedre enn dagens ordning. Derimot foreslo arbeidsgruppen enkelte regelendringer, herunder krav til vandelsattest for personer som skal disponere klientmidler, og krav til sikkerhetsfunksjoner i IKT-systemer som benyttes til disponering av klientmidler. Arbeidsgruppen foreslo også begrensninger i adgangen til å fravike ansvarsfordelingen mellom bank og eiendomsmeglingsforetak for klientkontoen etter finansavtaleloven § 35. En slik begrensning vil ikke forebygge feilutbetalinger eller kriminelle angrep mot klientmidlene, men arbeidsgruppen mente det kunne redusere risikoen for tap av klientmidler idet en større del av det økonomiske ansvaret flyttes over på bankene, som har betydelig større evne til å dekke store tap.

Kartverket begynte med elektronisk tinglysing våren 2017. Innrapportering til Finanstilsynet viser imidlertid ikke en reduksjon i klientmiddelbeholdningene slik arbeidsgruppen så for seg. Sett over året som helhet, har det vært en fortsatt, jevn vekst i beholdningene. Innskuddsgarantiordningen ble endret fra 1. januar 2019. Bankinnskudd knyttet til boligtransaksjoner dekkes nå av innskuddsgarantien uten beløpsbegrensning, og innebærer en vesentlig reduksjon av risikoen for at klientmidler skal gå tapt som følge av insolvens i banker.

7.6 Utvalgets vurderinger

Eiendomsmegling er viktig for samfunnet først og fremst gjennom trygg og effektiv omsetning av eiendommer – og reduserer dermed risiko for boligkjøpere og boligselgere og bidrar til at boligmassen utnyttes best mulig. Med omtrent 6 000 sysselsatte og en årlig omsetning av eiendomsmeglingstjenester på over 11 mrd. kroner i 2020 er næringen i seg selv også viktig for økonomien. Herav følger at evalueringen av eiendomsmeglingsloven og forslag til ny regulering ikke utelukkende ser på partene i handelen, men også hvordan reglene kan påvirke eiendomsmegling som næring. Det er spesielt viktig fordi det er mange særregler for eiendomsmegling som ikke har paralleller og anvendelse overfor næringsvirksomhet generelt eller andre næringer.

Over de siste femten årene har eiendomsmegling hatt en vekst som etter omsetning og sysselsetting, ligger over gjennomsnittet av næringer. Bortsett fra muligheten som advokater har til å påta seg eiendomsmeglingsoppdrag, sikrer reguleringene at eiendomsmeglingstjenestene ikke er utsatt for konkurranse fra andre næringer eller yrker. Regelverket er derimot ikke til hinder for å legge ut egen bolig for salg og selv ta hånd om handelen. For salg av boligeiendommer som annonseres i markedet, har eiendomsmeglingsforetakene en markedsandel på omtrent 98 prosent. Over 85 prosent av fritidsboligene som annonseres på Finn.no, er gjennom eiendomsmegler. Derimot har eiendomsmeglingsforetakene mistet mye av markedet for omsetning av næringseiendommer. Utleiemegling er fortsatt et nisjemarked, som utgjør lite av den samlede omsetningen i næringen, med formidling av næringsutleie vesentlig større enn boligutleie. Det økte antallet boligomsetninger forklarer dermed det meste av veksten i eiendomsmeglingsnæringen det siste tiåret. Frem til 2019 ser det derimot ikke ut til at næringen har tatt ut boligprisveksten i økt pris på meglingstjenestene, men i 2020 økte vederlagene noe som andel av salgssummen.

Eiendomsmeglingsforetakene tok i gjennomsnitt omtrent samme pris i faste kroner for en boligformidling i 2019 som ti år tidligere. I lys av at betalingen for de aller fleste salgsoppdrag i hovedsak er provisjonsbasert og boligprisene har økt kraftig, kan det synes overraskende at prisen på meglingstjenestene ikke har gått opp. Det innebærer at eiendomsmeglerne totalt sett har tilpasset seg og vært villige til å forhandle ned provisjonssatsen til et nivå som i realiteten langt på vei fungerer som en fastpris. At gjennomsnittsprisen

på oppdragene frem til 2019 ikke fulgte prisstigningen på boliger, kan være en indikasjon på virksom konkurranse i markedet for eiendomsmeglingstjenester. I 2020 økte imidlertid vederlaget per formidling en god del. Dette var et spesielt år med nedstengning på grunn av koronasituasjonen, først boligprisfall og deretter kraftig boligprisvekst. Følgelig er det for tidlig å trekke konklusjoner ut fra prisøkningen på eiendomsmeglingstjenester dette året. Utvalget er av den oppfatning at det synes å være en rimelig grad av virksom konkurranse i markedet for eiendomsmeglingsoppdrag.

Nesten alle de større eiendomsmeglingsforetakene har tilknytning til banker gjennom eierskap eller franchisesamarbeid. Mye tyder på at banktilknytningen har bidratt positivt til arbeidsforhold, bruk av ny teknologi og profesjonalisering i næringen. Banktilknytningen ser heller ikke ut til å ha svekket konkurransen i markedet for eiendomsmegling. Det kan likevel være negative sider ved samarbeid mellom banker og eiendomsmeglingsforetak. Bankene har en sentral rolle i finansieringen av boligkjøp. Eiendomsmeglingsforetak skal ikke inngå avtale om eiendomsmegling dersom inngåelse av slik avtale er satt som vilkår i avtale om annet enn eiendomsmegling. Prinsippet om fritt valg av eiendomsmegler skal beskytte oppdragsgiverne mot urimelige avtaler, og skal hindre forsøk på å utnytte en markedsposisjon på andre områder enn eiendomsmegling, til å skaffe kunder til meglingsvirksomheten. For å ha et fritt valg av eiendomsmegler må kundene vite på forhånd om de velger samme bankforbindelse som eiendomsmeglingsforetak, eller en annen bank. Foretak som inngår i et finanskonsern skal ha navn eller et tillegg til navnet som synliggjør tilknytningen til morselskapet eller konsernet, jf. finansforetaksloven § 17-10 første ledd. Derimot er det ikke noe krav om å synliggjøre et franchisesamarbeid med et finansforetak. Derfor er det neppe alle forbrukere som er klar over tilknytningen når de eventuelt vurderer eiendomsmegler fra samme konsern som banken der de tar opp lån. Også andre foretak, for eksempel medieforetak som kontrollerer annonseplattformer og går inn som eiere i eiendomsmeglingsforetak, kan tenkes å påvirke eiendomsmeglerens rådgivning og utførelse av oppdraget. Utvalget foreslår i punkt 19.3.6.3 en ny bestemmelse om at samarbeid eller annen tilknytning til foretak som kan være egnet til å påvirke eiendomsmeglerens rådgivning, skal fremgå av salgsoppgaven.

Produktivitetsutviklingen i eiendomsmeglingsnæringen fremkommer som relativt svak dersom man ikke korrigerer for mulige kvalitetsforbedringer. Det gjelder frem til 2019, mens det i 2020 ble formidlet betydelig flere boliger per årsverk enn i årene før. Eiendomsmeglingsforetakene har i stor grad tatt i bruk digital teknologi som skulle ha et betydelig potensial for å øke produksjonen per årsverk. Frem til 2019 så det ikke ut til at næringen som helhet klarte å hente ut målbare produktivitetsgevinster fra den nye teknologien. Det kan ha ulike forklaringer: Nye krav til meglingsoppdrag, blant annet tiltak mot hvitvasking, kan ha «spist» av produktivitetsforbedringer. Kvaliteten på eiendomsmeglingen kan ha økt på måter som ikke er klart målbare. Det kan også tenkes at eiendomsmeglere har brukt mer tid på å skaffe seg oppdrag enn de gjorde tidligere. I så fall vil hver gjennomført formidling kreve større innsats på markedsføring og kundebearbeiding av eiendomsmeglingsproduktet (og ikke av selve boligsalget). Det er også vanlig at det tar tid før introduksjon av ny teknologi gir seg utslag i produktivitetsgevinster, slik at mye av resultatene av den digitale teknologien fortsatt kan ligge frem i tid. Produktivitetsforbedringen i 2020 kan indikere at foretakene begynner å hente ut gevinster av den nye teknologien som de har investert i.

Oppbevaring av klientmidler utover sikkerhetsstillelsen medfører en risiko for tap for kjøpere av fast eiendom. Uavhengig av nye krav til sikkerhetsstillelse, som drøftes i det følgende, mener utvalget det bør vurderes andre tiltak som begrenser risikoen for tap av klientmidler. Arbeidsgruppen som Finanstilsynet nedsatte i 2016, hadde flere forslag om slike tiltak. Utvalget vil særlig peke på at e-tinglysing så langt ikke har medført den forventede reduksjon av oppgjørstiden. Det skyldes hovedsakelig at den digitale infrastrukturen som kreves for utbredt bruk, ikke i tilstrekkelig grad har kommet på plass. Elektronisk tinglysing avhenger av et felles system der bankene kan sende pantedokumenter som skal tinglyses i forbindelse med eiendomshandelen, digitalt til eiendomsmegleren, som skal besørge e-tinglysing av pantedokument og skjøte samtidig. Ved inngangen til 2020 foregikk nesten all tinglysing på papir, mens eiendomsmeglerne brukte e-tinglysing for omtrent 30 prosent av alle skjøtepakker (dvs. skjøter og pantedokument) i mai 2021. Det er forventet at andelen e-tinglysing vil øke raskt fremover. Altinn er nå etablert som kommunikasjonskanal mellom bank og eiendomsmeglingsforetak. Opp mot Altinn må imidlertid hver bank og hvert eiendomsmeglingsforetak tilpasse sine fagsystemer, og det er mange som

ennå ikke har fått dette på plass. Utvalget mener det er viktig at dette arbeidet blir prioritert, slik at e-tinglysing kan gjennomføres fullt ut.

Etter utvalgets vurdering er det vanskelig å anslå den reelle risikoen for tap dersom sikkerhetsstillelsen ikke dekker klientmidlene fullt ut. Selv om det hittil ikke har vært noen slike hendelser, synes det å være sårbarheter i systemet som gjør at muligheten for at det kan skje, ikke kan utelukkes. Hjemmelen til å stille krav om sikkerhetsstillelse er eiendomsmeglingsloven § 2-7, mens de konkrete bestemmelsene ligger i forskriften. Den nærmere regulering av innholdet i kravet til sikkerhetsstillelse, bør gjøres i eiendomsmeglingsforskriften. Utvalget har derfor ikke foreslått endringer i § 2-7. Som begrunnet i kapittel 2, legger utvalget ikke frem forslag til forskriftsregulering i denne utredningen, og vil derfor heller ikke fremme et konkret forslag til regulering av kravet til sikkerhetsstillelse i eiendomsmeglingsforskriften. Egnethetsvurdering og krav til politiattest er derimot regulert i loven, og utvalget foreslår at alle personer som skal disponere klientkonto underlegges krav om dette, se punkt 18.4.5.

Utvalget flertall, medlemmene *Moen, Anundsen, Bergem, Edlund, Nordskog-Inger, Pauriene, Pihl og Skjelbostad*, mener sikkerhetsstillelsen bør stå i forhold til størrelsen av klientmidlene som foretaket oppbevarer, og hvor stor risiko det er knyttet til oppbevaringen. Det er ikke tilfelle i dag, ettersom alle eiendomsmeglingsforetak må stille en garanti på minst 45 mill. kroner. Foretak med mindre klientmiddelbeholdninger har ikke samme behov for sikkerhetsstillelse som de med større beholdninger. Videre er det mindre vanlig at utleiemeglere mottar klientmidler knyttet til utleiemeglingsoppdrag, og i den grad utleiemegleren håndterer klientmidler, er beløpene vesentlig lavere enn i et salgsmeglingsoppdrag. Etter flertallets vurdering taler dette for at det kan stilles lempeligere krav til sikkerhetsstillelse for mindre foretak og utleiemegling enn for større foretak og salgsmegling. Flertallet foreslår derfor at det innføres differensierte krav etter foretakets omsetning og risiko ved klientmiddelbehandlingen. Hvordan kravene konkret fastsettes må utredes nærmere, men flertallet antar det ikke er behov for en garanti som til enhver tid dekker de største klientmiddelbeholdningene fullt ut.

Utvalgets mindretall, medlemmene *Hauge, Kasland og Tuv*, ser annerledes på spørsmålet om sikring av klientmidlene. Selv om flertallets forslag gir betydelig bedre sikkerhet enn dagens ordning, bør risikoen for udekket klientmiddeltap ved oppgjør av bolig- og fritidseiendom i utgangspunktet fjernes helt. Mindretallet viser til at det i EUs innskuddsdirektiv er fastslått at visse typer av innskudd i bank skal være beskyttet ut over det ordinære garantinivået i løpet av en periode på minimum tre og maksimum 12 måneder. Formålet bak dette EU-kravet er å beskytte finansielle midler som vil kunne ha stor betydning og påvirkning for enkeltpersoners livssituasjon. Foruten innskudd knyttet til boligsalg, gjelder dette innskudd i forbindelse med visse sosiale formål, blant annet skilsmisse, arv og arbeidsforhold. Ettersom boligoppgjørene i andre europeiske stater i hovedsak foretas direkte mellom partenes bankforbindelser, er midlene fra bolighandlene sikret tilnærmet fullt ut. Dette er imidlertid ikke tilfelle for midlene som står på eiendomsmeglernes klientkontoer og som overstiger meglergarantiens maksimalbeløp, dersom det oppstår tap som ikke er bankens ansvar. Dermed har Norge et dårligere forbrukervern enn Europa ellers når det gjelder risikoen for tap av disse midlene.

Boligoppgjør hvor hele kjøpesummen mottas og utbetales av eiendomsmegleren eller eiendomsmeglingsforetaket, er en særnorsk ordning med lang tradisjon, og som har vist seg å være effektiv og velfungerende. Selv om det så langt ikke har vært hendelser med tap av klientmidler i så stort omfang at det ikke har vært dekket av sikkerhetsstillelsen, har det med den generelle digitale utviklingen i samfunnet, vokst frem nye former for kriminalitet, som etter mindretallets vurdering også har gjort eiendomsmeglingsforetakene mer sårbare. Disse medlemmene anerkjenner at eiendomsmeglerne ivaretar et trygt og sikkert oppgjør i den enkelte eiendomsformidling. Men siden ordningen medfører stadig større klientmiddelbeholdninger i et stort antall eiendomsmeglingsforetak, og sårbarheten har blitt større, kan det ikke ses bort fra at et klientmiddeltap som overstiger sikkerhetsstillelsen, vil kunne skje før eller senere. En hendelse som rammer bare én boligkunde, vil være uakseptabelt for denne. Men en hendelse vil lett kunne ramme et større antall boligkunder samtidig, og dermed være ødeleggende for eiendomsmeglingsbransjen. Mindretallet mener derfor at eiendomsmeglingsforetak som mottar klientmidler fra bolig- og fritidseiendomsformidling, må sikre disse fullt ut. Alternativt må oppgjøret overlates til et annet eiendomsmeglingsforetak, eller foretas direkte gjennom partenes bankforbindelser. Av hensyn til kostnadene kan det vurderes å fastsette et tak for den enkelte formidling, som begrenser ansvaret ved formidlingen av bolig- og fritidseiendommer i

de aller høyeste prisklassene, slik det også er åpnet for i innskuddsgarantidirektivet.

Mindretallet antar finansbransjen vil kunne utvikle egnede forsikrings- eller garantiprodukter særskilt for dette formålet, som eventuelt kan gjelde ved siden av den eksisterende sikkerhetsstillelsen for det øvrige eiendomsmegleransvaret i lovens § 2-7. En særskilt klientmiddelgaranti bør i så fall reguleres i – eller med hjemmel i – lovens § 3-2 om forvaltning og behandling av klientmidler.

Kapittel 8
Teknologisk endring

8.1 Innledning

Eiendomsmegling består i å koble selgere og kjøpere av et komplekst produkt – en prosess som kan være svært forskjellig fra oppdrag til oppdrag. For å kunne gjennomføre en handel må eiendomsmegleren blant annet skaffe seg kunder med en bolig som de ønsker å selge, få informasjon om markedet og verdien på boligen, sørge for at interessenter får kjennskap til tilbudet og tilgang til relevante opplysninger, etablere en markedsplass for potensielle budgivere der selger og kjøper kommer frem til en avtale, og utveksle informasjon med banker og registre både underveis og når transaksjonen er sluttført. Selv om bolighandler kan være svært forskjellige, er det også mange oppgaver som gjentas fra handel til handel, og dermed kan standardiseres eller automatiseres. Både de mer repetitive og unike sidene av en bolighandel er kunnskaps- og informasjonstunge prosesser som legger til rette for bruk av digitale hjelpemidler og verktøy.

Bruk av digitale teknologier gjør det mulig å effektivisere mange av oppgavene som eiendomsmeglere utfører. Slik effektivisering kan bestå i kostnadsreduksjoner, kvalitetsheving av meglingsproduktet eller helt nye tjenester for å frembringe eller understøtte eiendomsomsetning. Mye av den samme teknologien tas i bruk både av eiendomsmeglingsforetakene, markedsplasser som publiserer annonser og tilbyr tilknyttede tjenester, og nye foretak som utfordrer de etablerte forretningsmodellene. Ny teknologi for eiendomsmegling blir i stor grad utviklet av leverandører og teknologimiljøer, men egenutvikling spiller også en rolle. Eiendomsmegling befinner seg i et skjæringsfelt mellom finansteknologi (fintech) og eiendomsteknologi (proptech) – og kan hente nye løsninger fra og bidra inn mot begge teknologiområdene. Kapittel 8 dreier seg om eiendomsmeglers bruk av ny teknologi. Oppgaver som kunden utfører på egenhånd, og selvhjelpstjenester som alternativ til bruk av eiendomsmegler, er drøftet i kapittel 9.

8.2 Undersøkelse om bruk av ny teknologi

8.2.1 Bakgrunn og utforming

Økt bruk av digital teknologi reiser flere spørsmål av betydning for en revisjon av eiendomsmeglingsloven:

- Er det nye løsninger som påvirker eiendomshandel og forbrukervern, men faller utenfor dagens regulering?
- Er det bestemmelser i eiendomsmeglingsloven som motvirker at ny teknologi tas i bruk eller blir fullt utnyttet?
- Sikrer eiendomsmeglingsloven likebehandling av ulike teknologier og typer aktører?

Som bakgrunn for slike vurderinger ønsket utvalget kunnskap om bruk av digital teknologi i eiendomsmeglingsforetakene, og om hvordan næringen ser for seg utviklingen fremover. Derfor utformet utvalget et spørreskjema som ble sendt til 19 selskaper eller kjeder innenfor eiendomsmegling. Utvalget omfattet de største selskapene eller kjedene, og dekker dermed en stor del av eiendomsmeglingsvirksomheten. I tillegg ble det tatt med noen selskaper eller kjeder med sterk markedsposisjon innenfor en region eller landsdel, og dessuten enkelte mindre selskaper eller kjeder som var antatt å ha særegne løsninger eller salgskonsepter. Selskaper som driver kun næringsmegling, utleiemegling eller oppgjør var ikke omfattet. Til sammen 14 selskaper besvarte undersøkelsen, noe som utgjør tre fjerdedeler av selskapene som fikk tilsendt spørreskjemaet. Undersøkelsen ble gjennomført i mai 2020.

Spørreskjemaet tok sikte på å få et bilde av situasjonen i dag og hvordan næringen forventer at digitale teknologier vil anvendes fremover. Respondentene ble spurt først om noen strukturelle kjennetegn ved selskapet. Hensikten var å kunne se om ulike deler av næringen tar i bruk ny teknologi i forskjellig grad eller på forskjellige måter. Deretter fulgte spørsmål om bruk av digital

Boks 8.1 Ulike typer digital teknologi

Utvalget utførte en undersøkelse om bruk av ny teknologi i eiendomsmegling, som skilte mellom tre typer av digitalisering:

Basis digitalisering, det vil si at oppgaven utføres digitalt på datamaskin, nettbrett eller mobiltelefon, og ved bruk av nettside, sosiale medier mv.

Digital plattform er en løsning som muliggjør samhandling mellom forskjellige parter i gjennomføringen av en prosess – for eiendomsmegling typisk et boligsalg. Løsningen brukes for å gjennomføre oppgaver og lagre dokumentasjon, muliggjør kommunikasjon mellom involverte parter direkte i plattformen, og samler informasjon om sine brukere. Et eksempel på en slik plattform er Airbnb (som kobler utleiere og leietagere sammen og muliggjør kommunikasjon, bestilling og betaling).

Kunstig intelligens er programvare som basert på historisk informasjon kan predikere fremtidig utvikling. Teknologien brukes gjerne som prosess- og beslutningsstøtte. Kunstig intelligens kan løse oppgaver som prediksjon av boligpriser, utvelging av potensielle boligkjøpere, tekstforståelse og -generering, lesing av bilder, chatbots (simulering av menneskelig respons eller veiledning), språkprosessering mv.

For hver teknologitype skulle respondentene svare på om de brukte teknologien alltid/fullstendig, iblant/delvis eller aldri. I tillegg ble respondentene spurt om i hvilken grad løsningene var egenutviklet av selskapet eller kjeden.

teknologi, hvor det var beskrevet ulike oppgaver[1] som ofte er en del av et eiendomsmeglingsoppdrag. Respondentene skulle svare på om de for hver av disse oppgavene bruker digital teknologi av tre hovedtyper: Basis digitalisering, digital plattform eller kunstig intelligens, definert som i boks 8.1.

For å få et bilde av forventninger om utviklingen fremover, ble selskapene for hver av oppgavene spurt om bruk av digitale teknologier de neste to til tre årene. Respondentene fikk også anledning til å utdype om kundenes respons på digital teknologi, og om selskapet hadde tilpasset eller planlegger å tilpasse tjenestene til ny teknologi. Til slutt hadde selskapene anledning å kommentere eiendomsmeglingsloven og legge frem synspunkter på om det er behov for endringer i loven for å ivareta eller legge til rette for bruk av ny teknologi.

Undersøkelsen var rettet mot selskaper og kjeder som ligger langt fremme i bruk av ny teknologi, og var ikke basert på et representativt utvalg. Spesielt var mindre, uavhengige foretak ikke omfattet. Etter omsetning og antall formidlinger speiler imidlertid undersøkelsen langt på vei sammensetningen av næringen. Avviket er kanskje størst etter forretningsmodell, der integrerte selskaper, med to tredjedeler av svarene, synes å være overrepresentert, mot en tredjedel selskaper med franchisesamarbeid. Tre landsdekkende selskaper eller kjeder var omfattet, mens fem var representert i flere landsdeler eller regioner og seks i hovedsak i én region. Halvparten av selskapene var heleide av banker, mens den andre halvparten var helt eller delvis eid av personer eller ikke-finansielle selskaper. Fordelingen etter eierforhold stemmer godt med hele næringen. Figur 8.1 viser hvordan selskapene og kjedene som deltok i undersøkelsen, fordeler seg på forretningsmodell, geografisk dekning og eierskap.

Digital teknologi blir i dag i forskjellig grad brukt til ulike oppgaver i et eiendomsmeglingsoppdrag. Figurene i boks 8.2 viser hvordan svarene for hver oppgave fordelte seg for basis digitalisering, digital plattform, kunstig intelligens og egenutvikling. Så godt som alle oppgavene blir til vanlig utført med datamaskin, nettbrett eller mobiltelefon, og ved bruk av nettside, sosiale medier mv. Foretakene bruker også digitale plattformer for de fleste oppgavene – men det er ikke alle kundene som ønsker eller er fortrolige med bruk av teknologien. Minst grad av digitalisering finner vi for kontroll av finansiering og tiltak mot hvitvasking. Her gjenstår mye med hensyn til integrering av eiendomsmeglingsforetakenes fagsystemer mot

[1] I spørreskjemaet ble respondentene bedt om å beskrive digital teknologi for 17 ulike oppgaver i et eiendomsmeglingsoppdrag, hvorav ett var andre oppgaver. Fremstillingen her er noe forenklet ved at to oppgaver er slått sammen og oppgaven «andre» utelatt. Det ligger lite informasjon i det som er utelatt.

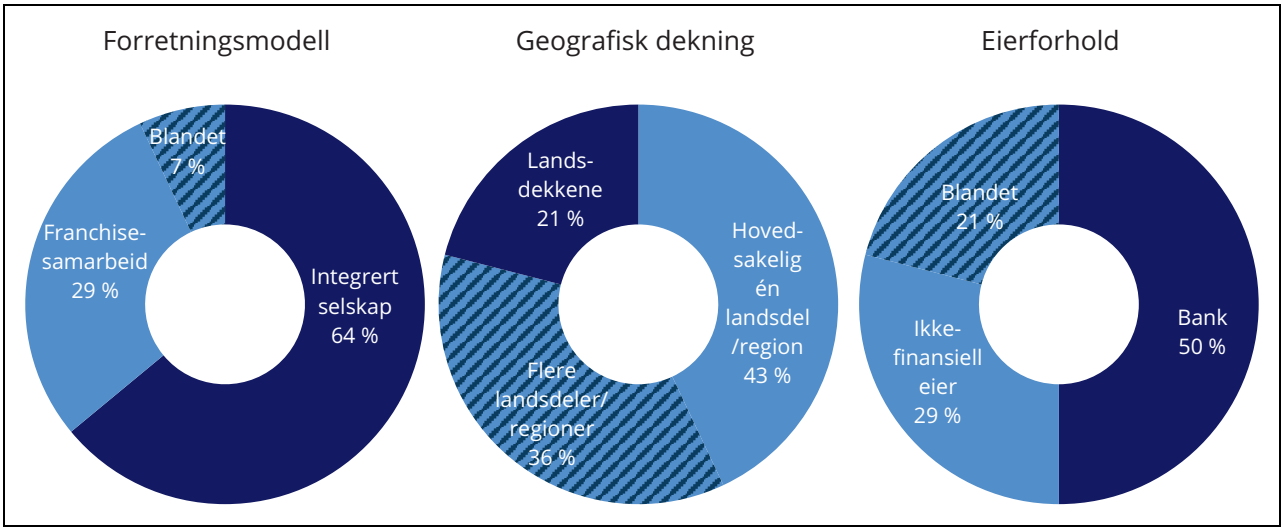
bankene og registre. Fortsatt er det en del dokumenter som ikke kan tinglyses digitalt.

8.2.2 Innhenting av informasjon, kartlegging og befaring

Hovedkilden for innhenting av markedsinformasjon er Eiendomsverdi, som følger og registrerer aktiviteten i det norske boligmarkedet på daglig basis. Alle landets tinglyste eiendomssalg er registrert i databasene, og Eiendomsverdi lager kontinuerlig et sanntidsbilde av prisene i alle landets boligmarkeder ned på et svært detaljert nivå. Eiendomsmeglerne kan også bestille statistikk tilpasset eget behov. Noen eiendomsmeglingsforetak bruker også andre kilder til markedsinformasjon, blant annet Prognosesenteret, Finn.no eller informasjon som brukerne legger igjen på selskapets hjemmeside. Forventningene til hvordan bruken av digitale teknologier for innhenting av markedsinformasjon vil utvikle seg de neste to til tre årene, er noe blandede. Rundt halvparten av selskapene eller kjedene er svært aktive brukere av digitale løsninger og melder at de har tilgang til store mengder data. For disse vil neste steg være å utvikle eller kjøpe nye og bedre verktøy til å analysere datatilfanget. Enkelte av disse trekker frem nye løsninger med kunstig intelligens som kan modellere utviklingen i boligmarkedet. Den andre halvparten av selskapene fremstår som mer avventende – enten vil de se an om leverandører utvikler noe som de kan bruke, eller mener de at mulighetene allerede er uttømt på dette området.

Digital teknologi blir brukt på bred basis for å kartlegge potensielle kunder og for kontakt med kundene frem til inngåelse av en oppdragsavtale (eller til det er avklart å ikke bli et oppdrag). De aller fleste av selskapene har teknologien på plass, men det er ikke i alle sammenhenger eller for enhver kunde de ser digitale verktøy som egnet. Derfor er det få selskaper som baserer all kundekontakt på digitale plattformer, og et flertall bruker digitale plattformer iblant og ved siden av tradisjonell kundeoppfølging. Et mål med bruk av digitale plattformer er å kunne kommunisere med kunden allerede før befaringen. Kundekartlegging er det området der eiendomsmeglingsselskapene eller -kjedene i størst grad oppgir at de har utviklet egen teknologi. Over halvparten av selskapene bruker egenutviklede løsninger. Selskapene har imidlertid valgt forskjellige løsninger for integrasjon av kundeoppfølging med andre faser av salgsprosessen. For eksempel er det ett selskap som har et egenutviklet produkt som markedsfører eiendommer og tjenester til utvalgte målgrupper med den hensikt å selge boliger, men også å få nye kunder. Selskapet oppgir at systemet bruker kunstig intelligens og blir stadig mer presist. Enkelte andre selskap har derimot valgt å integrere kundekartlegging med et befaringsverktøy.

Nesten alle selskapene eller kjedene har forventninger til at det vil bli utviklet bedre digitale teknologier for kundekartlegging og -oppfølging. Bare ett av selskapene som har svart på undersøkelsen, tviler på at det er mer å hente her. Gjennomgående venter selskapene økt integrasjon mellom ulike plattformer og sosiale medier, bruk av kunstig intelligens som gir mulighet til automatisering og mer toveiskommunikasjon, i større



Figur 8.1 Selskaper som besvarte undersøkelsen, fordelt etter forretningsmodell, geografisk dekning og eierskap

Kilde: Eiendomsmeglingsutvalget.

grad kundetilpassede løsninger og at stadig flere oppgaver utføres av kunden selv. For eksempel planlegger ett selskap å kartlegge kundenes adferd i større grad og bruke kunstig intelligens til å komme i kontakt med dem i en tidligere fase, mens det i dag er kundene som kontakter selskapet når de vurderer salg. Ett annet selskap påpeker imidlertid at kravet til samtykke fra den enkelte, som følger av EUs personvernforordning, GDPR (General Data Protection Regulation), begrenser muligheten til digital kundekartlegging.

Det er vanlig at eiendomsmeglerne bruker nettbrett på befaringen, og flere har løsninger som kan samhandle med fagsystemet (kjernesystemet) i selskapet. Synspunkter på utviklingen fremover henger sammen med hvor langt selskapene eller kjedene har kommet i digitaliseringen. Enkelte selskaper vurderer fortsatt om digitale befaringsverktøy er noe de ønsker å ta i bruk. De som allerede har digitale befaringsverktøy venter etter hvert bedre integrering mot fagsystemene, mer automatisering og oppdateringer i sanntid. Tre av selskapene ser for seg at virtuell befaring vil være i bruk innen to til tre år. Disse beskriver en rekke muligheter – blant annet at visualiseringsverktøy kan bli brukt til å vise muligheter ved boligen, kobles til sensorer i smarthus for å skaffe og beriktige data om eiendommen, og brukes som et måleverktøy for mer korrekte plantegninger og data om boligen. Ett selskap ser et stort potensial for effektivisering og økt kundeverdi ved «fjernbefaring» dersom eiendomsmegler kan bruke det i stedet for fysisk befaring. Ett annet mener digitale befaringer uten fysisk oppmøte kan bli et alternativ i ekstraordinære situasjoner, noe erfaringene med pandemien viste i 2020.

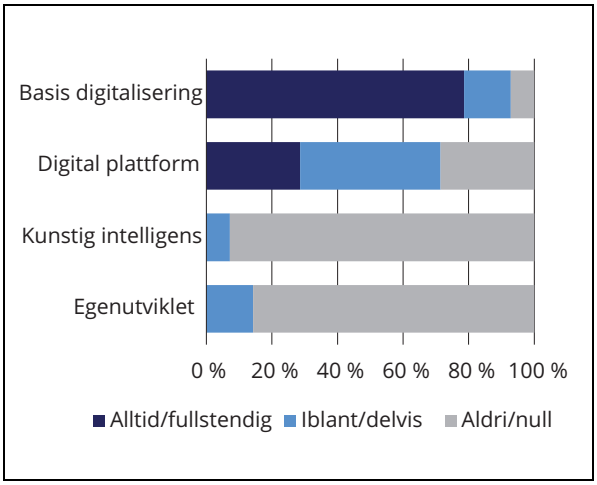
8.2.3 Inngåelse av oppdrag og informasjon til aktuelle kjøpere

Digital signering av oppdragsskjema tilbys av samtlige selskaper eller kjeder som har besvart undersøkelsen. De fleste av selskapene forventer en videre utvikling og modernisering av prosessen med oppdragsinngåelse. Med løsninger som er forståelige og enkle for forbrukerne, vil det etter hvert bli flere kunder som inngår oppdrag fra digitale plattformer. Noen selskaper ser for seg større fleksibilitet, men samtidig forhåndsbestemte alternativer med avkrysningsvalg for oppdragsgiver. Utviklingen går i retning av samhandlingsplattformer som håndterer både eiendomsmegleropplysninger, kommunikasjon med kundene, signering og arkivering av dokumenter. Oppdragsavtalene, slik de er i dag, vil dermed forsvinne. Mer kommunikasjon tidlig i prosessen sparer også eiendomsmegleren for unødvendige befaringer – ved at potensielle oppdragsgivere i større grad har bestemt seg før eiendomsmegler kommer ut til boligen. Ett selskap nevner at digitaliseringen vil gjøre det enklere for eiendomsmegleren å sjekke registre som skal hindre hvitvasking eller terrorfinansiering, under oppdragsinngåelsen.

For informasjon om boligen eller eiendommen blir digital teknologi i stor grad brukt av eiendomsmeglerne. Selskapene og kjedene ble spurt om henholdsvis innhenting og klargjøring av informasjonen. Svarene viste at det er stort sett den samme teknologien som brukes og utvikles til begge oppgavene. Gjennomgående innhenter selskapene eiendomsinformasjon fra Infoland, som er basert på et digitalt register over alle landets eiendommer, og er en tjeneste fra Ambita. I Infoland kan eiendomsmegleren søke opp eiendommen og bestille ønsket informasjon. Søket gir også tilgang til data fra grunnboken, som er et offentlig register over tinglyste rettigheter og heftelser i fast eiendom og borettslagsandeler. Norkart, som er mer rettet mot geografisk informasjon og plandata, er annen viktig informasjonskilde. Andre informasjonskilder må ofte behandles mer manuelt, men noen selskaper har digitale løsninger også mot kommuner og større forretningsførere. Flere selskaper og kjeder har fagsystemer med integrerte bestillingsløsninger og sjekklister for eiendomsmegleren, og i noen selskaper er mye av informasjonsinnhentingen automatisert.

Fremover venter selskapene og kjedene at enda flere informasjonskilder blir integrert mot fagsystemene, og at mer av informasjonen blir innhentet og fremstilt automatisk. For eksempel er det ett selskap som antar det vil komme løsninger der all lovpålagt informasjon blir innhentet automatisk til rett tid i oppdragsprosessen, men tror det ligger lenger frem i tid enn to til tre år. Drivkrefter som nevnes er priskonkurranse, forenklinger og samspill mellom ulike verktøy. Flere selskaper ser for seg at kunstig intelligens i økende grad vil styre hvilken informasjon som innhentes og hvordan denne klargjøres. Videre kan kunstig intelligens brukes til å hente ut avvik eller mangler. Egenutvikling spiller en mindre rolle for eiendomsinformasjon enn for kundekartlegging. Det er først og fremst leverandørene som driver teknologiutviklingen når det gjelder systemer for eiendomsinformasjon. Men enkelte eiendomsmeglingsselskaper har inntatt en mer aktiv rolle, blant annet ett selskap som utvikler

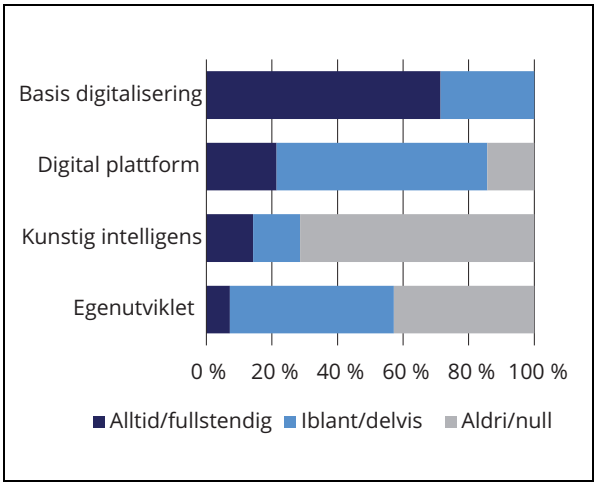
Boks 8.2 Bruk av digitale teknologier



Figur 8.2 Svar på spørsmål om markedsinformasjon

Innhenting og håndtering av markedsinformasjon

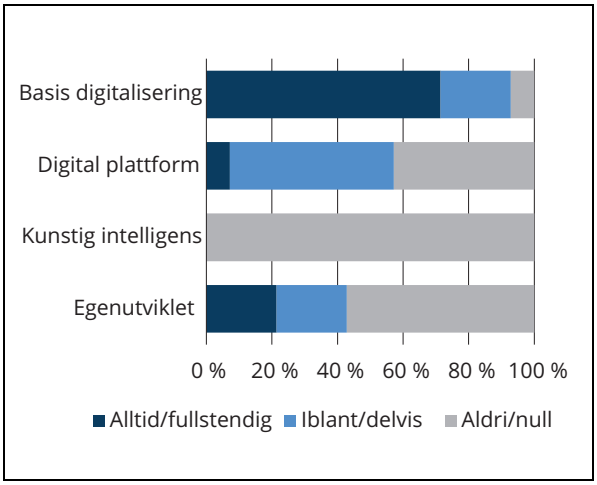
Digitaliseringen har kommet langt når det gjelder grunnleggende bruk, mens selskapene i mer varierende grad har integrert dette på en digital plattform. Bare ett selskap oppgir at det iblant bruker løsninger med kunstig intelligens, mens det er to selskaper som har delvis egenutviklet teknologi. Gjennomgående henter selskapene det meste av markedsinformasjonen fra Eiendomsverdi. Andre kilder er blant annet Prognosesenteret, Finn.no eller informasjon som brukerne legger igjen på selskapets hjemmeside.



Figur 8.3 Svar på spørsmål om kundeinformasjon

Kartlegging av potensielle kunder og kundekontakt før oppdrag

De fleste av selskapene har teknologi på plass for kundekontakt, men det er ikke i alle sammenhenger eller for enhver kunde de ser digitale verktøy som egnet. Et flertall bruker digitale plattformer iblant og ved siden av tradisjonell kundeoppfølging. Mange av selskapene har verktøy for å innhente og sortere «leads» (dvs. basis kontaktinformasjon) fra nettsider, sosiale medier mv. En del gjør nytte av kunstig intelligens for kartlegging av potensielle kunder. Mye av teknologien er delvis egenutviklet.

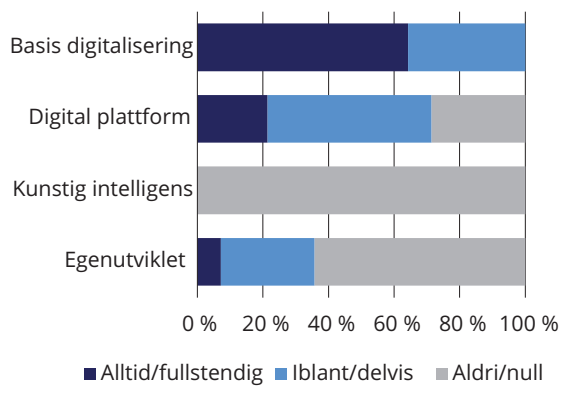


Figur 8.4 Svar på spørsmål om befaring

Befaring av boliger og eiendommer

Nettbrett er vanlig på befaringen, og flere selskaper har løsninger som kan samhandle med fagsystemet (kjernesystemet). Noen har tatt dette videre med et innkjøpt eller egenutviklet befaringsverktøy, for presentasjoner, dokumentutskrift, matching, signering mv. Per i dag involverer slike befaringsverktøy ikke bruk av kunstig intelligens. Fortsatt er det noen selskaper som normalt foretrekker papirskjema, og ett selskap opplyser at det verken bruker eller ønsker digitale teknologier på befaring av eiendommer.

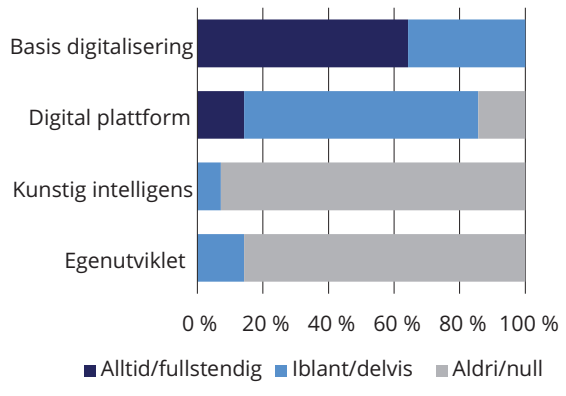
Boks 8.2 forts.



Figur 8.5 Svar på spørsmål om oppdragsinngåelse

Inngåelse av oppdrag

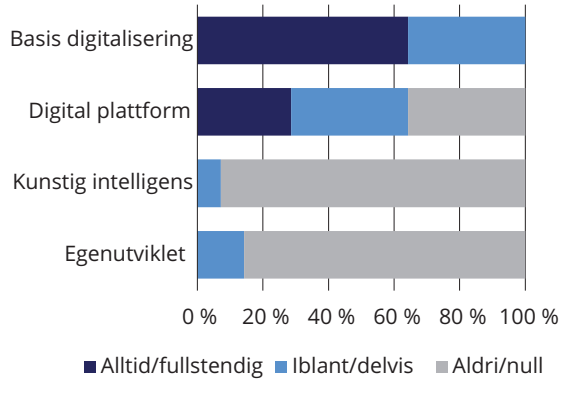
Samtlige selskaper tilbyr digital signering av oppdragsskjema. Over 70 pst. av selskapene har integrert e-signering med en digital plattform, men en betydelig del av kundene bruker ikke plattformene. Flere selskaper gir kunder som ønsker det, mulighet til å signere på papir. Systemene har ofte automatisk lagring av dokumenter. Kunstig intelligens inngår derimot ikke i selve oppdragsinngåelsen. En tredjedel av selskapene har helt eller delvis utviklet egne digitale løsninger.



Figur 8.6 Svar på spørsmål om eiendomsinformasjon

Innhenting og klargjøring av informasjon om eiendommen

Digital teknologi blir i stor grad brukt til innhenting og klargjøring av informasjonen om boligen eller eiendommen. To tredjedeler av selskapene bruker alltid basis digitale teknologier, mens en tredjedel gjør det iblant. Rundt 85 pst. legger all eller noe informasjon inn i digitale plattformer, typisk fagsystemer. Teknologiutviklingen ligger først og fremt hos leverandørene, og bare to selskap oppgir å ha tatt i bruk delvis egenutviklede løsninger.

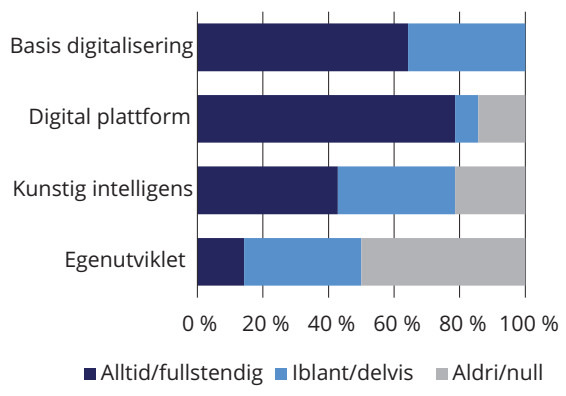


Figur 8.7 Svar på spørsmål om salgsoppgave

Salgsoppgave

Nesten alle eiendomsmeglere tilbyr digital salgsoppgave, og innholdet blir i stor grad utarbeidet ved hjelp av digital teknologi. To tredjedeler av selskapene bruker alltid basis digitale teknologier, mens en tredjedel gjør det iblant. Av selskapene som besvarte undersøkelsen er det to tredjedeler som henter og bearbeider informasjonen til salgsoppgaven helt eller delvis på digitale plattformer. Typisk blir informasjon om eiendommen hentet ut av fagsystemet og lagt inn i salgsoppgaven.

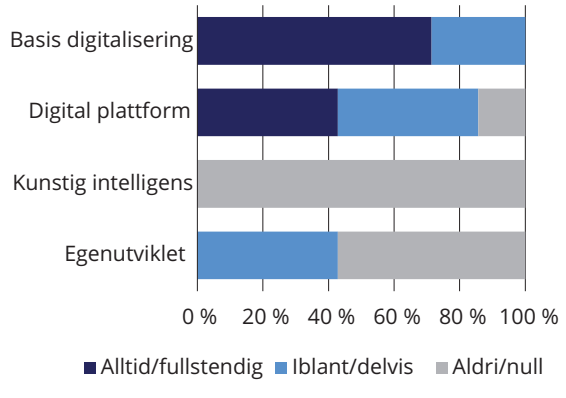
Boks 8.2 forts.



Figur 8.8 Svar på spørsmål om markedsføring

Markedsføring av bolig eller eiendom

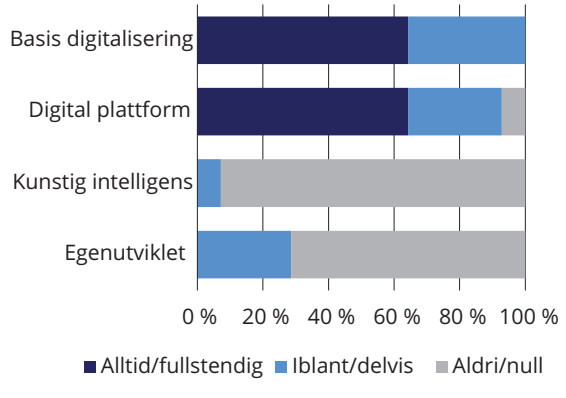
Markedsføring er den oppgaven i et salgsoppdrag der digitaliseringen har kommet lengst. Fire av fem selskaper bruker alltid digitale plattformer, og kunstig intelligens inngår ofte. Selv om det er flere eksterne leverandører av markedsføringsverktøy og annonseplattformer tilbyr mange tjenester, oppgir så mange som halvparten av eiendomsmeglingsselskapene eller -kjedene at de bruker helt eller delvis egenutviklet teknologi.



Figur 8.9 Svar på spørsmål om visning

Visning

Eiendomsmeglerne bruker i stor grad digital teknologi, selv om selve visningen innebærer fysisk tilstedeværelse. Påmeldingen pleier å være digital, og det samme gjelder visningslistene. Listene er ofte synkronisert direkte opp mot fagsystemet i selskapet. Noen selskaper tilbyr i tillegg kundene digitale visningsverktøy. Ingen selskaper oppgir at de har visningsteknologi som bruker kunstig intelligens. Derimot er det en betydelig andel av selskapene som har delvis egenutviklet teknologi.

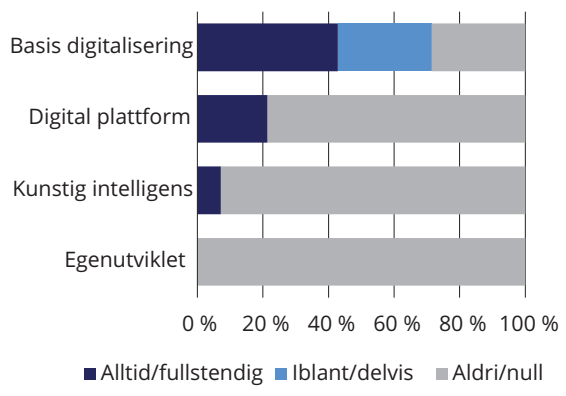


Figur 8.10 Svar på spørsmål om budgivning

Budgivning

Nesten alle selskapene/kjedene har digitale løsninger for budgivning. De fleste oppfordrer kundene til å gi bud via en nettside eller portal. Noen selskaper har fortsatt tilbud om budgivning på papirskjema. To tredjedeler av selskapene bruker alltid digitale basisteknologier og plattformer, og den resterende tredjedelen bruker dette iblant, så nær som ett selskap uten digital plattform. Ett selskap bruker i noen grad kunstig intelligens. Nesten 30 pst. av selskapene oppgir å ha delvis egenutviklet teknologi.

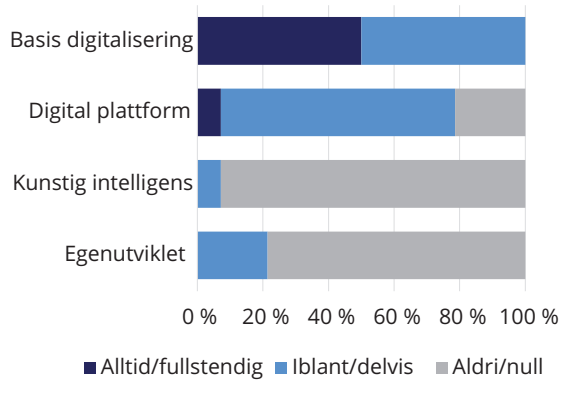
Boks 8.2 forts.



Figur 8.11 Svar på spørsmål om finansiering

Kontroll av finansiering

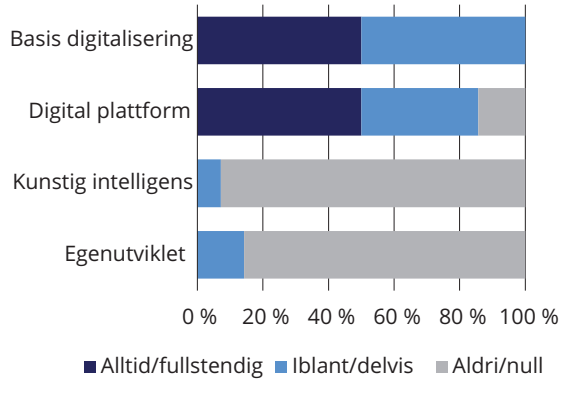
Eiendomsmeglers kontroll av kjøpers finansiering er i liten grad digitalisert. Omtrent 70 pst. av selskapene har basis digitalisering i større eller mindre grad, mens i overkant av 20 pst. bruker en digital plattform. Ett selskap oppgir kunstig intelligens, mens ingen har egenutviklet teknologi. For å bekrefte finansieringen må eiendomsmegler for hvert enkelt bud kontakte budgivers bank per telefon. Bits AS arbeider gjennom prosjektet *Digital samhandling ved Eiendomhandel* med digitale løsninger for all dialog mellom bank og eiendomsmegler.



Figur 8.12 Svar på spørsmål om kontraktsinngåelse

Kontraktsinngåelse

Samtlige selskaper tilbyr digital signering av kontrakten. Nesten 80 pst. har integrert e-signering med en digital plattform, men bruker ikke alltid dette. Noen av selskapene tilbyr fortsatt signering på papir som et alternativ for kunden, hvorav ett selskap bemerker at koronasituasjonen har økt bruken av elektronisk signering. Ett selskap bruker kunstig intelligens ved oppdragsinngåelsen for å tilby kunden praktiske løsninger og tilleggstjenester. Rundt 20 pst. av selskapene har delvis utviklet egne digitale løsninger.

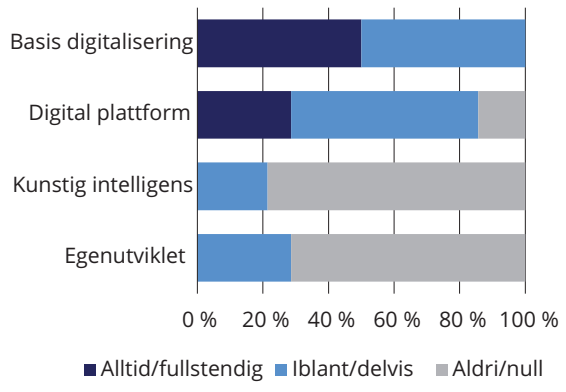


Figur 8.13 Svar på spørsmål om overtagelse

Overtagelse

Samtlige selskaper tilbyr digital overtagelsesprotokoll, og noen selskaper har integrasjon mot bank via fagsystemet. Bruken av digital overtagelsesprotokoll avhenger av kundene. I halvparten av selskapene skjer overtagelsen fullstendig digitalt.

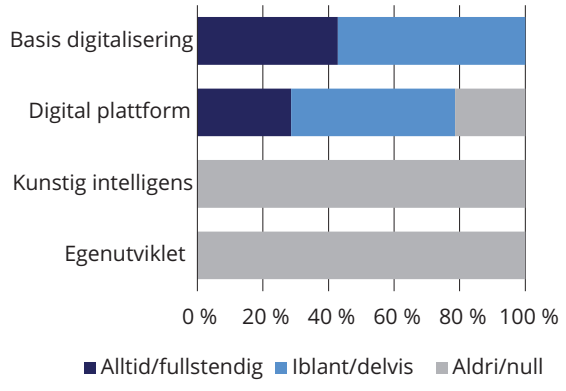
Boks 8.2 forts.



Figur 8.14 Svar på spørsmål om oppgjør

Oppgjør

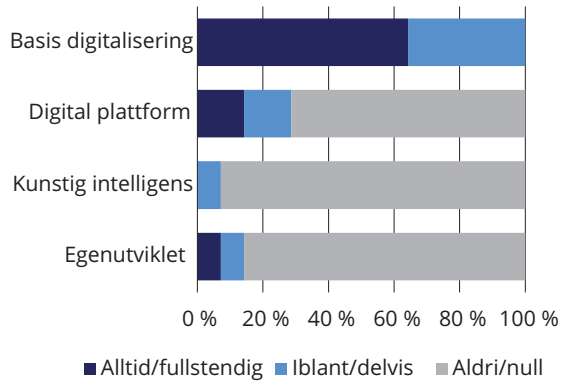
Oppgjørsfunksjoner er integrert i fagsystemet, og oppgjøret gjennomføres digital i den grad systemet samhandler med banken. Overfor inkassoforetak, forretningsførere og kommuner må mye gjøres manuelt. Enkelte selskaper bruker kunstig intelligens til blant annet hvitvaskingsindikatorer. I en tredjedel av selskapene er oppgjørsfunksjonen delvis egenutviklet.



Figur 8.15 Svar på spørsmål om tinglysing

Tinglysing

Alle selskapene er i gang med elektronisk tinglysing. Frem til våren 2020 var det i hovedsak sikringsobligasjoner som kunne tinglyses digitalt, mens de fleste skjøter fortsatt var på papir og ble sendt i posten. Utviklingen avhenger av eksterne leverandører (i hovedsak Ambita) og Kartverket som mottaker. Det er ingen bruk av kunstig intelligens. Svarene ble avgitt før Kartverket lanserte nye digitale eiendomstjenester høsten 2020.



Figur 8.16 Svar på spørsmål om hvitvasking

Tiltak mot hvitvasking

Mange selskaper har elektroniske skjema der de krever egenerklæringer fra kundene. Likevel er det fortsatt en stor del av oppslagene som gjøres manuelt. Noen selskaper har etablert sjekklister for hvitvasking i fagsystemene, hvorav ett delvis bruker kunstig intelligens. I to av selskapene er hvitvaskingskontrollen helt eller delvis egenutviklet.

Kilde: Utvalgets spørreundersøkelse til eiendomsmeglingsselskaper og -kjeder.

egne løsninger mot standardoppgaver, parallelt med at det har et samarbeid med leverandører og teknologiselskaper om mer avansert automatisering.

Nesten alle eiendomsmeglere tilbyr en digital salgsoppgave. De aller fleste bruker innkjøpt programvare til å lage salgsoppgaven. Standardoppsett av programvare for publisering og markedsføring, tilbys fra flere leverandører. Bare to selskap oppgir at de i noen grad bruker egenutviklet teknologi. De fleste selskapene venter at utviklingen fortsetter i retning av mer digitalisering både i kontakten med selger og utarbeidelsen av salgsoppgaven. Noen tror salgsoppgaver på papir forsvinner helt – og har forventninger om at et digitalt format vil nå flere kjøpere. Flere ser for seg bedre integrasjon av systemer og kilder til innholdet i salgsoppgaven, og at det digitale innholdet etter hvert får et mer kompakt og tilgjengelig format. Nesten alle selskapene tror produksjonen blir mer automatisert, for eksempel med bruk av tekstrobot. Noen ser for seg at salgsoppgaven vil bli utarbeidet på en digital plattform med toveiskommunikasjon mellom eiendomsmegler og selger. Det bør nevnes at noen få selskaper mener så vidt mye av informasjonen allerede flettes automatisk inn i salgsoppgaven, at de ikke ser nevneverdig potensial for ytterligere bruk av digital teknologi. Selv om det er bare ett selskap som delvis bruker kunstig intelligens i dag, er det relativt mange som mener kunstig intelligens om noen år kan bli viktig for utarbeidelse av salgsoppgaver. Ett selskap mener salgsoppgaven vil erstattes eller suppleres av digital visning og visualiseringsverktøy for å utforske muligheter ved boligen, innredning mv. Med automatiske kalkulasjoner blir det også mulig å tilby informasjon som i dag normalt ikke følger med eiendomsmeglingsoppdraget, for eksempel kostnadsanslag for vedlikeholdsbehov, utbedringer, oppgradering mv.

8.2.4 Markedsføring, visning og budgivning

Markedsføring av bolig eller eiendom fremstår som den av oppgavene i et salgsoppdrag der digitaliseringen har kommet lengst. Det er vanlig at eiendomsmeglere annonserer boliger til salgs gjennom Finn.no, egne hjemmesider, nettaviser og sosiale medier. Selskapene bruker i stor grad kunstig intelligens til å målrette markedsføringen, spesielt til å plassere annonsene der de treffer flest mulig potensielle kjøpere. Kunstig intelligens kan blant annet brukes til å predikere kjøpsinteresse basert på tidligere søkeadferd, og kommer særlig til anvendelse for plassering av annonser på sosiale medier. Selskapene er ganske samstemte i at markedsføringen i årene fremover vil bli ytterligere automatisert og målrettet. Mange ser muligheter i økt bruk av kunstig intelligens for å finne aktuelle boligkjøpere. Det forventes at leverandører og teknologimiljøer vil komme med forbedringer, samtidig som en del av eiendomsmeglingsselskapene mener egenutviklet teknologi fortsatt er viktig utviklingen av markedsføringen. En algoritmebasert markedsføring vil også, som ett selskap påpeker, gi mulighet til å varsle registrerte kunder om boliger som kommer for salg før de blir annonsert. Dermed kan det bli enklere for kjøper å avtale salget direkte med selger, se utvalgets vurdering av kupping i punkt 6.6.3. Ett annet selskap opplyser at det ikke er sikkert Finn.no vil opprettholde posisjonen som dominerende plattform for markedsføring av boliger, og forventer derfor at eiendomsmeglingsselskapene eller -kjedene tar sterkere eierskap til salgsoppgaven i årene fremover.

For visninger bruker selskapene digital teknologi til påmelding, ofte med en link fra boligannonsen eller hjemmesiden. Det er vanlig med digitale visningslister, der interesserte kan tegne seg. Tilbakemelding til kunden er i stor grad automatisert, og enkelte systemer kan også generere anbefalinger avhengig av kundens respons. Noen selskaper tilbyr i tillegg digitale visningsverktøy for kundene, med informasjon som budgiveren eller kjøperen bør kjenne til, sjekklister om forhold som bør undersøkes, og huskeliste for observasjoner og vurderinger som kjøperen gjør på visningen. Om utviklingen fremover er selskapene nesten samstemte i at det i hovedsak dreier seg om utvikling og bruk av verktøy for virtuelle visninger. Det innebærer at kunden, hjemme hos seg selv eller hvor som helst, kan utforske boligen til salgs gjennom en videovisning i 3D som har interaktive valgmuligheter. Ett selskap tenker, utover det rent visuelle, å kunne legge til informasjon og dokumentasjon for kjøperen. Ett annet selskap er opptatt av at kunden gjennom visualiseringen kan «drømme» seg til å se potensialet i boligen. Mens ett selskap ser for seg at virtuelle visninger kanskje kan utvikles til å være et fullgodt beslutningsgrunnlag for boligkjøperen, er det andre som understreker at virtuelle visninger bare er et supplement og ikke kan erstatte fysisk tilstedeværelse ved kjøp av brukte boliger.

Budgivningen skjer i dag for det meste digitalt med BankID i egen kundeportal, som er direkte integrert mot fagsystemet. Bud- og interessenthåndtering i selve fagsystemet er derimot manu-

ell. Fremover venter de fleste selskapene at elektronisk budgivning utvikles videre, med forenklinger for kundene og enda bedre integrering mot fagsystemene. Flere ser for seg løsninger som gir budgiverne mer informasjon om prosessen og håndterer toveiskommunikasjon, slik at eiendomsmegler kan løse utfordringer for kunden proaktivt. Derimot er det få selskaper som ser for seg at budene vil håndteres automatisk i stedet for manuelt av eiendomsmegleren. Det er likevel enkelte selskaper som mener det kan være mulig å automatisere deler av budprosessen, hvor vurderinger kan gjøres mer effektivt og korrekt av regelbasert automatikk. Ingen selskaper eller kjeder oppgir at de i dag bruker budapplikasjoner, det vil si programvare som automatisk håndterer budgivningen og utpeker vinnende bud, men ett selskap oppgir at budapplikasjoner eller lignende kan bli aktuelt.

8.2.5 Kontroll av finansiering, kontraktsinngåelse og overtagelse

For kontroll av finansieringen må eiendomsmegler kontakte budgivers bank, og denne kontakten går i dag per telefon. Digitalisering av bankens bekreftelse kan derfor gi stor tidsbesparelse både for eiendomsmeglerne og bankene. Bits AS, som er bank- og finansnæringens infrastrukturselskap, jobber gjennom prosjektet *Digital Samhandling ved Eiendomhandel* blant annet med en automatisk bekreftelse av finansiering under budrunder. Målet er at bekreftelse på budgivers finansering skal kunne gå enten helautomatisk eller med en digital tilbakemelding etter en manuell vurdering fra banken. Svarene i undersøkelsen viser at digitalisering av kontakten med bankene har høy prioritet fra eiendomsmeglingsnæringen. Ett selskap oppgir at det ser for seg en automatisk sjekk av finanseringsbevis ved innsending av bud.

For kontraktsinngåelse er teknologiutviklingen mye parallell til oppdragsavtaler. Det er de samme systemene som håndterer dokumentene i de to fasene. Selskapene og kjedene har stort sett digitale løsninger på plass, men i noen bolighandler kan det være mer praktisk at eiendomsmegler innkaller til et fysisk kontraktsmøte med begge parter. Svarene er relativt samstemte i at digital signering vil øke, og noen ser for seg heldigitale kontraktsmøter der kjøper og selger får tildelt og signerer all nødvendig dokumentasjon uten å møtes fysisk. Samtidig vil e-signeringen bli mer fleksibel med utfylling eller avkrysningsvalg i dokumentet. Ett selskap påpeker at med utvikling av bedre digitale løsninger, må selskapene definere klarere hvilke fysiske treffpunkt de ønsker med kundene versus digital kontakt.

Elektroniske overtagelsesprotokoller er i bruk for bruktboligsalg i alle selskapene som svarte på undersøkelsen. For nye boliger og ved tvangssalg er overtagelsen ikke digitalisert, og noen selskaper nevner det som en aktuell utvikling at også slike salg blir digitalisert.

8.2.6 Oppgjør, tinglysing og tiltak mot hvitvasking

Digitalisering av oppgjøret og tinglysingen avhenger både av eiendomsmeglingsforetakene og de som skal motta dokumentene, først og fremst bankene og Kartverket. Stadig flere banker og eiendomsmeglingsforetak har systemer på plass som kan håndtere digital tinglysing og samhandling ved et boligkjøp. Frem til våren 2020 var det i hovedsak sikringsobligasjoner som kunne tinglyses digitalt, og de fleste skjøter var fortsatt på papir og ble sendt i posten. Ambita står for en stor del av teknologiutviklingen og samarbeider med en rekke aktører for å kunne tilby tjenester for digital samhandling. Status ved inngangen til 2021 er at de fleste eiendomsmeglingsforetak og banker har elektronisk tinglysing tilgjengelig i sine fagsystemer. Det er et uttrykt ønske fra eiendomsmeglere, banker og advokater at tinglysingsprosessene skal gå så fort som mulig. Tjenesten eTinglysing fra Ambita effektiviserer disse prosessene. Dette er programvare som gir raskere tinglysing og eiendomsoppgjør, kvalitetskontroll ved innsending og enklere samhandling mellom partene i oppgjøret.

Kartverket lanserte høsten 2020 nye digitale eiendomstjenester, med mulighet til å tinglyse enkelte dokumenttyper, bestille, se egne saker eller gjøre oppslag på eiendommer. «Eiendomstjenester» er en samling tjenester for elektronisk tinglysing. Tinglysing blir enklere, og skjema som oppfyller kravene får umiddelbar prioritet i grunnboken. Tjenesten er i første omgang tilgjengelig for virksomheter, og med et begrenset sett med dokumenter som kan sendes inn. Etter hvert vil tjenesten utvikles med flere dokumenttyper, og gjøres tilgjengelig for private brukere.

For kontroll med hvitvasking forventer selskapene at det etter hvert kommer løsninger med automatiske oppslag mot registre og sjekk av politisk eksponert person (PEP), reell rettighetshaver mv. Utviklingen avhenger mye av leverandørene. Ett selskap mener kunstig intelligens kan være egnet til å risikovurdere og flagge mistenkelige kunder, transaksjoner og eiendommer, men det

kan ta mer enn to til tre år før slike løsninger tas i bruk. Ett annet selskap påpeker at eiendomsmegler for å få tilgang til alle opplysninger, mangler hjemmel etter folkeregisterloven.

8.2.7 Tilpasning av tjenestene til digital teknologi

Digital teknologi påvirker hvordan selskapene og kjedene utfører eiendomsmegling, slik svarene om bruk av ny teknologi viser. Det kan også tenkes at teknologien vil påvirke hvilke tjenester eiendomsmegleren vil tilby i fremtiden. Utvalget stilte derfor spørsmål til selskapene om de på grunn av ny teknologi har tilpasset eller planlegger å tilpasse tjenestene som de tilbyr. For eksempel kan det hende at selskapet lar kunden utføre enkelte oppgaver som tidligere ble utført av eiendomsmegler, eller tilbyr kunden nye tjenester i tilknytning til boligkjøpet.

Nesten alle selskapene og kjedene som besvarte undersøkelsen melder at digital teknologi fører til effektivisering av interne prosesser som saksbehandling, salgsforberedelse, oppgjør og økonomi. I tillegg er selskapene relativt samstemte om at digitale plattformer tar over mer av kontakten med kundene, mens det blir mindre dokumenter på papir og færre fysiske møter. Flere peker på at erfaringer fra pandemien har fremskyndet utviklingen og etablert nye vaner. Selskapene oppfatter at de fleste kundene etterspør mer av digitale løsninger og ønsker å bruke disse så lenge det ikke går utover trygghet i eiendomshandelen. Noen utsagn i svarene til spørreundersøkelsen eller i møter med utvalget er gjengitt i boks 8.3.

En mindre del av selskapene og kjedene ser for seg tilpasninger som går lenger enn det bredden av næringen melder. For noen selskaper er det aktuelt å tilby mer kundetilpassede løsninger og bedre kundeoppfølging, slik at eiendomsmegler blir mer proaktiv og tilbyr tjenester før kunden kommer med sin bestilling. Et annet utviklingstrekk er at kunden kommer til å forvente mer, og enkelte selskaper vil tilby tjenester utover det eiendomsmegler gjør i dag, men gjerne med hjelp fra tredjeparter. Med andre ord at eiendomsmegleren tilbyr en større verdikjede for boligbytte. Det er også noen selskaper som ønsker å tilby mer fleksible løsninger for kunder som ønsker å håndtere deler av boligsalget selv, og i den sammenheng tilby andre prismodeller.

Selskapene ble også spurt om det er bestemmelser i eiendomsmeglingsloven eller -forskriften som motvirker bruk av ny teknologi eller medfører at gevinstene blir mindre enn de ellers kunne ha vært. Bare halvparten av selskapene som bevarte undersøkelsen, hadde synspunkter på eiendomsmeglingsloven. Av disse var befaringsplikten det kravet som de fleste trakk frem som et problem med gjeldende regulering. Som hovedregel gjennomfører eiendomsmegleren en befaring av eiendommen ved fysisk tilstedeværelse, selv om dette ikke er direkte regulert i eiendomsmeglingsloven. Befaringen har vært ansett som en del av eiendomsmeglerens undersøkelsesplikt, noe det er redegjort nærmere for i punkt 19.2.3. Teknologien for videooverføring og visualisering har blitt stadig bedre egnet til å formidle et realistisk inntrykk, og enklere i bruk. Slik noen av selskapene påpekte, kan det også være unntakssituasjoner som vanskeliggjør fysiske befaringer, med pandemier som et aktuelt eksempel. Men det er også selskaper som forsvarer befaringsplikten, med den begrunnelse at befaringen vil stå igjen som det eneste fysiske møtet mellom selger og eiendomsmegler dersom alt annet blir digitalisert.

Flere selskaper trakk frem behov for regulering av selvhjelpstjenester. Eiendomsmeglerne begrunnet dette med at trygg bolighandel krever samme lovverk for private salg som salg via eiendomsmegler. Dersom flere selger boligen selv ved bruk av selvhjelpstjenester, bør det gjenspeiles i felles lovverk på flere områder.

Noen selskaper påpekte også at arkiveringsplikten hindrer digitalisering av papirdokumenter. Det fremgår av eiendomsmeglingsforskriften § 3-7 første ledd at eiendomsmeglingsforetaket skal oppbevare minst ett eksemplar av kjøpekontrakter i original. Bestemmelsen er derfor ikke til hinder

Boks 8.3 Utsagn fra eiendomsmeglere

«Flertallet av våre kunder liker e-signering av kjøpekontrakt og digital gjennomgang eller veiledning.»

«Det er lang vei å gå i forhold til mer kundesentrert utvikling av tjenesten.»

«Kundene ønsker enklere løsninger, som da gjerne er digitale løsninger, så lenge det ikke går på bekostning av trygghet.»

«Kundene blir ofte overrasket over hvor lite digital eiendomsmeglerbransjen er.»

«Eiendomsmeglingsbransjen utvikler seg sakte, men raskere enn noen gang tidligere.»

for digital oppbevaring av elektronisk signerte kjøpekontrakter. For kjøpekontrakt inngått på papir har imidlertid Finanstilsynet uttrykt at det ikke er tilstrekkelig at dokumentet skannes og lagres digitalt.

8.3 Utvalgets vurderinger

Selskapene og kjedene bruker i betydelig grad digital teknologi for alle oppgaver i et eiendomsmeglingsoppdrag – om enn i ulik grad. På grunnlag av svarene til utvalgets spørreundersøkelse kan selskapene eller kjedene karakteriseres i tre grupper:

- *Innovative* utprøver nye salgskonsepter og utvikler i betydelig grad egne løsninger og tilpasser programvaren.
- *Følgere* vurderer nye løsninger fra leverandører og teknologimiljøer, og tar i bruk det som skaper en merverdi uten nevneverdig endring av konseptet.
- *Tradisjonelle* er tilbakeholdne med bruk av ny teknologi og holder i hovedsak fast ved dagens forretningsmodell.

En hoveddel av selskapene og kjedene som besvarte spørreskjemaet faller i gruppen følgere, mens det bare er noen få av selskapene som kan beskrives som innovative. Det er også få selskaper som kan karakteriseres som tradisjonelle blant de som deltok i undersøkelsen. Respondentene var imidlertid ikke representative for hele eiendomsmeglingsnæringen. Ettersom spørreskjemaet ble sendt først og fremst til selskaper og kjeder som var antatt å ligge langt fremme i bruk av digital teknologi, er det grunn til å tro at de innovative selskapene er overrepresentert. Selskapene som kan karakteriseres som følgere eller tradisjonelle er trolig underrepresentert, både fordi en mindre andel ble tilsendt spørreskjemaet, og fordi de som ikke svarte, mest sannsynlig er i disse gruppene.

Etter kjennetegnene forretningsmodell, geografisk dekning og eierskap fremkom det ikke store forskjeller i svarene, men likevel en tendens til at bankeide selskaper har større grad av egenutviklet teknologi. Det kan skyldes at bankeide eiendomsmeglingsselskaper inngår i større konsern som driver en betydelig grad av egenutvikling av teknologi, mens andre selskaper og kjeder i større grad er avhengig av eksterne leverandører og teknologimiljøer.

Undersøkelsen viser at eiendomsmeglingsloven ikke har vært til hinder for en omfattende digitalisering av næringen. For de oppgavene der digitaliseringen har kommet relativt kort, som kontroll av finansiering og oppgjør, er det samhandling mellom systemer i ulike selskaper som har forsinket utviklingen. På andre områder har selskapene gjennomgående et tilbud til kundene om tjenester på digitale plattformer, men bruken begrenses av at det er en del kunder som ikke er fortrolige med eller ønsker å bruke denne teknologien ved en eiendomshandel. Det at eiendomshandel er noe de fleste forbrukere gjør sjelden og at det er store verdier som står på spill, kan bidra til at relativt mange fortsatt foretrekker papirdokumenter og fysisk kontakt med eiendomsmegler.

Digital teknologi er sentralt i nye forretningskonsepter der kunden utfører oppgaver som inngår i et tradisjonelt eiendomsmeglingsoppdrag. Modellen som vi har sett i Norge, og som også finnes i flere andre land, er at kontakt med kunden foregår på en digital plattform, oppdraget har fast pris, og selgeren selv står for visningen. For øvrig gjennomfører eiendomsmeglingsforetaket salgsoppdraget på tradisjonell måte. Ofte omtales et slikt forretningskonsept som hybridmegling. Gjennomføring av visning er ikke regulert utover det som følger av god meglerskikk og at eiendomsmegleren skal ivareta begge parters interesser i handelen, og derfor utfordrer denne modellen ikke eiendomsmeglingsloven.

Svarene i spørreundersøkelsen viser at andre faser av eiendomsmeglingsoppdraget enn visningen kan bli automatisert eller i hvert fall vesentlig forenklet i årene fremover. Blant annet er det minst ett selskap som konkret vurderer å tilby budgivning over en budapplikasjon. Med en applikasjon vinner automatisk høyeste bud innen en tidsfrist eller etter utløpt akseptfrist for forrige bud. En slik budapplikasjon vil sikre transparens og utelukke at bud kan avgis hemmelig. Derimot vil det være kompliserende, men ikke utenkelig, å håndtere forbehold gjennom budgivning på en applikasjon. Å overlate budrunden helt til programvaren vil også kreve en eller annen form for forhåndsgodkjenning av finansieringen før budrunden, noe flere selskaper har vært inne på i svarene til spørreundersøkelsen.

Digitaliseringen kan ha virkninger som trekker i ulik retning – til at oppgaver flyttes ut til kunden, men også til kostnadsreduksjon og kvalitetsforbedring for tjenester innenfor foretaket. Informasjon blir mer tilgjengelig og samhandling enklere, slik at mange kunder vil være i stand til å gjøre oppgaver som tradisjonelt har vært utført av eiendomsmegleren. Men hvis oppgaven først er

automatisert, ligger kostnadene for selskapet først og fremst i IT-utstyr og ingeniører, og mindre i eiendomsmeglerens arbeidstimer. Desto mer automatisert oppgaven er, desto mindre er det grunn til å tro at selskapet kan spare på å overlate oppgaven til kunden. Kostnaden av å utvikle og drifte programvaren vil ligge i selskapet uansett om det er eiendomsmegleren eller kunden som bruker denne. Selskapet vil derfor spare lite på å overføre en automatisert oppgave til kunden. Dersom kundene ikke får et vesentlig prisavslag for å utføre oppgaver selv, er det vanskelig å se hvorfor de skulle foretrekke dette fremfor et fullstendig eiendomsmeglingsoppdrag. For utvikling av nye eiendomsmeglingskonsepter, kan det kostnadsmessig ligge mest til rette for at kunden overtar arbeidsintensive oppgaver fremfor oppgaver som kan automatiseres. Svarene i spørreundersøkelsen indikerer også dette – flere selskaper nevner spesielt at de ønsker å fjerne kravet til fysisk befaring ved eiendomsmegler. Fysisk befaring kan være en betydelig kostnad for eiendomsmegleren, spesielt når befaringen krever en lang reise.

Arbeidsfordeling og behov for ulike yrker innenfor eiendomsmeglingsforetakene kan bli påvirket av digitaliseringen. Muligheten som digital teknologi gir til å automatisere og forenkle arbeidet, kan medføre at flere oppgaver får en mer rutinemessig og teknisk karakter. I så fall kan det være grunnlag for å vurdere om mer av oppdraget kan overlates til medhjelper under ansvarlig meglers rettledning og kontroll. Utvalget har drøftet arbeidsfordelingen mellom ansvarlig megler og medhjelper i punkt 19.3.3.

Digitale løsninger som tas i bruk i eiendomsmegling er for en stor del utviklet i eller for tilgrensende næringsvirksomhet, som eiendomsforetak og finansinstitusjoner. Proptech er kilde til en stor del av ny teknologi som tas i bruk i eiendomsmegling. I bunn og grunn handler det om bruk av informasjonsteknologi i eiendomsnæringen. Anvendelse og tilpasning av denne teknologien i eiendomsmegling har bidratt til en konkurransedyktig næring og til at forbrukerne nyter godt av billigere og bedre meglingstjenester. Eiendomsmegling i Norge er i en særstilling sammenlignet med andre land ved at næringen reguleres som en tilbyder av finansielle tjenester. Det gir næringen og leverandører tilgang til den regulatoriske sandkassen for fintech. I samspillet mellom proptech og fintech kan det ligge betydelige muligheter for utvikling av mer effektive og trygge eiendomshandler. Utvalget mener den regulatoriske sandkassen gir muligheter for utprøving av nye løsninger innenfor det regulatoriske rammeverket, noe som eiendomsmeglingsforetak og leverandører kan gjøre nytte av.

Boks 8.4 Regulatorisk sandkasse for fintech

Den regulatoriske sandkassen er en mulighet for å prøve ut nye, innovative produkter, teknologier og tjenester under oppfølging av Finanstilsynet. Sandkassen skal bidra til økt teknologisk innovasjon og til å øke innovative virksomheters forståelse av regulatoriske krav. Sandkassen skal også være med på å øke Finanstilsynets forståelse av nye teknologiske løsninger i finansmarkedet og gjøre det lettere å identifisere potensielle risikoer på et tidlig stadium.

Lovkrav og konsesjoner vil gjelde som normalt i sandkassen, men det vil være mulighet for å bruke forholdsmessighet hvis regelverket åpner for det. Også virksomheter som tilbyr tjenester og produkter til foretak under tilsyn, kan kvalifisere for opptak. Sandkassen innebærer ikke et regulatorisk frislipp, og det vil ikke bli gitt lettelser eller unntak ut over regelverkets rammer. Kravene til forbrukerbeskyttelse vil ikke lempes på, og opptak til sandkassen kan verken betegnes som en forhåndsgodkjenning eller en kvalitetsvurdering.

Finanstilsynet mottok totalt 12 søknader i første søknadsrunde. Det var ingen søknader som snevert rettet seg mot eiendomsmegling. To selskaper ble tatt opp i sandkassen i puljen. Et prosjekt som skal utvikle løsninger knyttet til arbeid mot hvitvasking hos rapporteringspliktige foretak kan være relevant for eiendomsmegling.

Kapittel 9
Om å selge bolig selv

9.1 Innledning

Det er mulig å selge sin egen bolig uten å bruke eiendomsmegler, og tidligere var dette ganske vanlig. I dag er det derimot svært få som foretar salget på egenhånd, selv om boligselgeren kan spare utgifter til eiendomsmegler. Det kan være flere grunner til at få velger å selge boligen på egenhånd. Boligsalgsprosessen er komplisert og involverer store verdier for den enkelte. En boligeier som selger selv kan ikke overlate markedsføring, salgsoppgave, budrunde, kontraktsinngåelse mv. til eiendomsmegleren, og vil generelt ikke ha en profesjonell tredjepart til å rådføre seg med. Om det er lønnsomt å selge selv avhenger også av om salgsprisen påvirkes av at boligen selges utenom eiendomsmegler. Det kan være krevende å finne kjøpere som er villige til å avtale handelen direkte med selgeren.

De siste årene har det blitt lansert ulike tjenester som retter seg mot boligselgere som selv utfører én eller flere av oppgavene som eiendomsmegler ellers tar seg av. Noen tjenester er utformet slik at deler av et oppdrag som utføres av eiendomsmegler, blir overlatt til selgeren selv – mens andre tjenester ikke involverer eiendomsmegling, og dermed faller utenfor eiendomsmeglingsloven. I punkt 9.2 er det gitt en overordnet beskrivelse av tjenestene og hvordan bruken av dem har utviklet seg. Utvalget har i punkt 9.3 vurdert om det er ønskelig å regulere tilbyderne av de nye tjenestene som faller utenfor eiendomsmeglingsloven, og om slik regulering eventuelt krever et eget regelverk eller kan komme inn under eiendomsmeglingsloven.

9.2 Ulike tjenester som tilrettelegger for å selge selv

Det vanlige i boligsalg er enten at eiendomsmegleren påtar seg et fullstendig oppdrag, eller at partene ordner alt selv uten profesjonell bistand annet enn for oppgjøret. De siste årene har det imidlertid kommet flere tilbud, delvis inspirert av modeller i andre land, som tilrettelegger for at forbrukerne kan gjøre mer eller alt av bolighandelen selv, men samtidig få profesjonell bistand i ulike former eller faser av salgsprosessen. Ulike måter å gjøre hele eller deler av boligsalget selv, innebærer at selgeren påtar seg større grad av risiko enn dersom eiendomsmegler gjennomfører alle faser av salget. De ulike tjenestene er basert på helt forskjellige opplegg for hva selgeren gjør selv. Det foreligger i dag i hovedsak fire alternativer:

- *Fastprissalg* foregår ved at et eiendomsselskap gir et kontanttilbud og ordner overdragelsen av boligen for selgeren i løpet av få dager.
- *Hybridmegling* er et salgsoppdrag der eiendomsmegleren, innenfor rammen av eiendomsmeglingsloven, overlater flere av oppgavene til selgeren.
- *Kommer-for-salg tjenester* er annonseplattformer der potensielle selgere kan legge ut boligen og få en indikasjon på kjøperinteressen.
- *Selvhjelpstjenester* gir tilgang til digitale hjelpemidler og informasjonsinnhenting som leder selgeren gjennom salgsprosessen frem til oppgjøret.

Forretningsmodellene er på mange måter forskjellige, men har også noen likhetstrekk. Felles for disse alternativene er at tjenestene i stor grad er nettbaserte og legger opp til kundekontakt gjennom digitale portaler. I mange tilfeller er det lagt til rette for automatiserte løsninger og forhåndsbestemte handlingsalternativer. Et annet fellestrekk er at kunden får tilbud om fast pris enten for enkeltelementer, hele tjenesten eller på boligen.

Fastprissalg er nylig etablert som salgsform i Norge, og det er for tidlig å vurdere hvor stor interesse dette kan ha i det norske boligmarkedet. Salgsformen oppstod i USA, der den har fått et visst omfang de siste årene.[1] Forretningsmodellen består av en digital plattform både for salg og kjøp av brukte boliger til fast pris. Selger legger

inn informasjon om boligen, og selskapet gir over plattformen tilbud om kjøp til en fast pris. Befaring er ikke vanlig, men selgeren må sende inn en video av boligen. Dersom selgeren aksepterer pristilbudet, ordner selskapet i løpet av få dager alt med overdragelsen og betaling. Samtidig har selskapet bruktboliger til salgs, også til fast pris, med videovisning og mulig overtagelse i løpet av få dager. Fastprisselskapene i USA tilbyr også annonseplattformer og selvhjelpstjenester for de som foretrekker å selge boligen selv i markedet, inklusiv rådgivning som i Norge trolig ville ha vært omfattet av eiendomsmeglingsloven. I Norge ser det ut til at selskapene bruker befaring av bygningssakkyndig som grunnlag for å gi et pristilbud.

Med fastprissalg er det salgssummen som er fast, selv om tilbudet kan være fremstilt som markedspris minus et tjenestegebyr. Forbrukeren selger boligen selv, men direkte til en «oppkjøper» som overtar ansvaret for videresalg og eventuell oppussing av boligen. Den profesjonelle parten tar hele risikoen, mens selgeren oppnår et raskt salg til en sikker, men som oftest lavere pris enn dersom boligen ble solgt i markedet. Når selskapet kjøper direkte fra forbrukeren, uten formidling gjennom eiendomsmegler, vil det være en betydelig informasjonsskjevhet mellom partene i handelen.

Hybridmegling er, som navnet indikerer, en mellomløsning mellom å overlate alt til eiendomsmegleren og å gjøre alt selv – eiendomsmegler har samme ansvar som i andre eiendomsmeglingsoppdrag, men enkelte oppgaver utføres av boligselgeren selv, typisk å avholde visning. Slike salgsoppdrag er underlagt eiendomsmeglingsloven, og skiller seg fra annen eiendomsmegling bare ved at selgeren gjør mer av jobben. Resten av salgsarbeidet gjør eiendomsmegleren, tilsvarende som i andre eiendomsmeglingsoppdrag, herunder å innhente opplysninger om eiendommen, gjennomføre budrunde og oppgjør. For eiendomsmeglingstjenestene tar selskapet en fast pris uavhengig av hva boligen blir solgt for. Dersom boligen ikke blir solgt betaler kunden ikke noe. Knyttet til vederlaget vil selgeren ta mindre risiko enn med et provisjonsbasert oppdrag. På den annen side gjør selgeren mer selv, som innebærer risiko for et betydelig merarbeid og tvist om informasjonen som selgeren kan ha gitt blant annet på visningen. Eiendomsmeglers undersøkelses- og opplysningsplikt vil imidlertid gjelde selv om selgeren kan ha holdt tilbake eller gitt misvisende informasjon.

Kommer-for-salg-tjenester ligner mye på selvhjelpstjenester, men har et mer begrenset formål ved at det ikke er mulig å skrive kontrakt gjennom plattformen. I utgangspunktet er en kommer-for-salg tjeneste en ren annonseportal, men uten at boligeieren uttrykkelig varsler et kommende salg. Annonseringen kan imidlertid raskt komme over i et salg dersom det melder seg interessenter. I portalen kan det også være mulig å kjøpe markedsinformasjon og verdsetting av egen bolig – tjenester som går en god vei i retning av å sette i gang et salg. Umiddelbart kan en uforpliktende annonsering fremstå som ganske risikofritt. Selgeren tar imidlertid risiko ved å legge ut informasjon basert på egen vurdering, ofte uten å ha innhentet en tilstandsrapport. En automatisk generert verdivurdering kan gi en indikasjon på markedsprisen, men kan ikke fange opp særtilfeller og kvaliteter som en eiendomsmegler vil kunne vurdere. Selv om selgeren går videre med salget gjennom eiendomsmegler, kan førannonseringen påvirke det endelige salget. Verdivurdering og presentasjon av boligen kan ha både en flokkeffekt og forankringseffekt, tilsvarende som med bruk av lokkepris, se nærmere drøfting i punkt 6.4.2. For ulike eiendommer kan resultatet bli forskjellig, både positivt og negativt sett fra selgeren. I dag tilbyr kommer-for-salg-tjenester ikke verktøy for en fullstendig salgsprosess, men i den grad det legges til flere tjenester vil slike portaler nærme seg selvhjelpstjenester. Spørsmålet om regulering av kommer-for-salg-tjenester er derfor mye det samme som for selvhjelpstjenester.

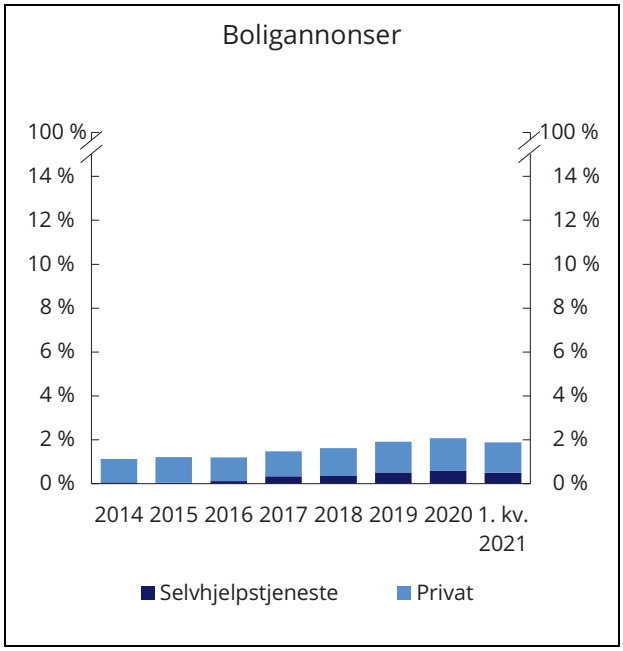
Selvhjelpstjenester er nettbaserte verktøy som hjelper boligselger å håndtere boligsalget. Tjenestene retter seg mot forbrukere som ønsker å selge boligen selv, uten bruk av eiendomsmegler. Forretningsmodellen fungerer som en nettbutikk der kundene velger hvilke forhåndsdefinerte tjenester og produkter de ønsker å kjøpe. Selskapet tilbyr systemer for å hente inn informasjon om boligen, lage annonse, salgsoppgave, salgskontrakt mv. Når brukerne for eksempel utformer annonse og salgsoppgave, får de standardisert og automatisk huskeliste og eksempler på hva som bør opplyses i teksten. Selvhjelpstjenester kan ha systemer som, dersom kunden ønsker det, gir anbefalinger om bygningssakkyndig, fotograf, boligselgerforsikring mv. Hvis budgivning inngår i tjenesten, vil den foregå via en digital budportal, der selger selv administrerer budrunden. Oppgjør kan derimot ikke inngå tjenesten, ellers ville den være eien-

[1] Forretningsmodellen ble etablert av selskapet Opendoor, som i 2014 startet fastprissalg av boliger i San Francisco, og nå opererer i flere byer i USA.

domsmegling. Det innebærer at brukerne enten må kjøpe oppgjøret fra en eiendomsmegler med tilknytning til tilbyderen av selvhjelpstjenesten, eller ordne oppgjøret på annen måte. Tilbyderne av selvhjelpstjenester kan ikke bistå med rådgivning til partene i handelen, men kun med teknisk assistanse til bruk av systemene. Med bruk av selvhjelpstjenester tar forbrukerne all risiko ved å avtale og gjennomføre handelen uten å involvere en profesjonell tredjepart.

I Norge kan alle boliger som er til salgs, annonseres på ulike nettportaler, der Finn.no er dominerende. Privatpersoner fikk fra 1. januar 2010 tilgang til nettportaler for boligannonser. Følgelig vil det på portalen være en blanding av annonser for eiendommer som selges gjennom eiendomsmegler, og av eiendommer som selges direkte av privatpersoner, helt privat eller med oppsett som er generert i en selvhjelpstjeneste. Brukeren på Finn.no kan imidlertid sortere oppslaget mellom «megler» og «privat». Selvhjelpstjenester kommer under «privat», sammen med de som gjør salget helt på egenhånd. I de fleste land har de som selger boligen selv, ikke tilgang til samme portal som eiendomsmeglere, men er henvist til å annonsere på andre portaler. Det er vanlig at disse portalene tilbyr flere tjenester enn annonsering. For eksempel i Frankrike tilbyr portalene blant annet standardkontrakter og juridiske veiledere, jf. Larceneux mfl. (2015). Tilbudet i Norge om automatiserte tjenester som støtter alle faser av salgsprosessen frem til oppgjøret, fremstår som mer omfattende enn det man i andre land finner på digitale plattformer for å selge selv.

Selvhjelpstjenester står for en svært liten del av boligsalget. For fritidsboligene er andelen noe høyere, men også her relativt liten. I begge markedene er det langt flere som selger helt på egenhånd enn som benytter selvhjelpstjenester til å annonsere boligen. Figur 9.1 viser andelen annonsert av selger for boliger som legges ut for salg på Finn.no. Privatpersoner stod for rundt to prosent av boligannonsene i 2020, hvorav en fjerdedel var gjennom selvhjelpstjenester. De siste årene har andelen private boligannonser vært svakt økende, samtidig som selvhjelpstjenester har økt sin andel av privatannonsene. Det kan indikere at selvhjelpstjenester brukes vel så mye av de som uansett hadde kommet til å selge privat, som av de som ellers ville ha solgt gjennom eiendomsmegler. Fortsatt står eiendomsmeglingsforetakene for rundt 98 prosent av boligannonsene. Andelen privatannonser er normalt høyere i sommermånedene når eiendomsmeglerne selger relativt min-

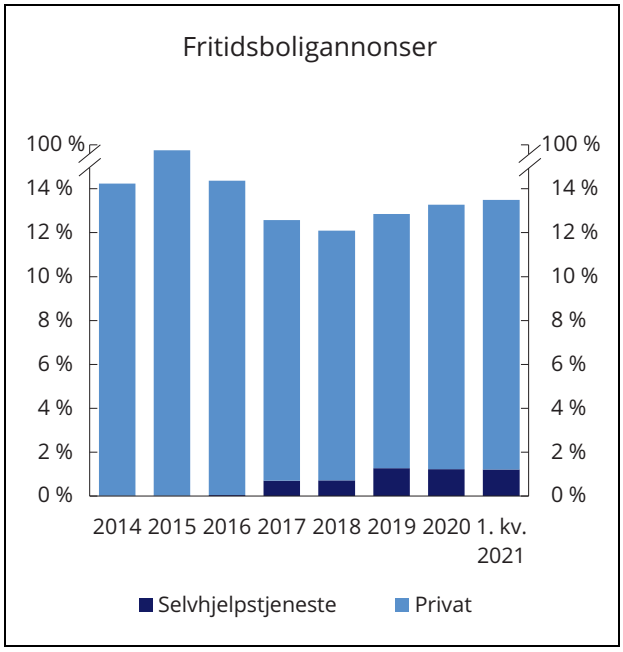


Figur 9.1 Boliger annonsert av selger, andel av boligannonser i alt

Kilde: Finn.no.

dre, slik at nedgangen som figuren viser i første kvartal 2021, trolig ikke er reell for hele året.

For fritidsboliger er det en langt større andel som selger selv, enn for boliger. Figur 9.2 viser andelen annonsert av selger for fritidsboliger som legges ut for salg på Finn.no. Private salg stod for



Figur 9.2 Fritidsboliger annonsert av selger, andel av fritidsboligannonser i alt

Kilde: Finn.no.

noe over 13 prosent av fritidsboligannonsene i 2020. Andelen av de private annonsene gjennom selvhjelpstjenester, er mindre for hytter enn for boliger, bare rundt 10 prosent. Etter en tilbakegang i noen år, har andelen privatannonser av fritidsboliger etter 2018 økt for hvert år. Tilsvarende som for boliger, vil andelen over hele året trolig bli høyere enn første kvartal 2021.

9.3 Utvalgets vurderinger

9.3.1 Risiko ved å selge selv

Ulike tjenester som overlater deler av eller hele boligsalget til forbrukeren selv, kan være omfattet av eiendomsmeglingsloven eller falle utenfor. Dersom innholdet i tjenesten omfattes av lovens definisjon på eiendomsmegling, vil tjenesten være konsesjonspliktig og underlagt tilsyn av Finanstilsynet. Tjenester innenfor og utenfor eiendomsmeglingsloven kan imidlertid langt på vei fremstå som sammenfallende for forbrukerne. Alle de nye tjenestene som overlater mer av salgsprosessen til forbrukeren, er i større eller mindre grad basert på digitale portaler, automatisert informasjonsinnhenting og oppslag eller selvbetjening fra kunden. Forskjellen ligger først og fremt i at det innenfor eiendomsmeglingsloven er mulig å tilby rådgivning og skreddersøm som er tilpasset det enkelte oppdrag, og inkludere faglig kompetanse og erfaring av en eiendomsmegler. Videre er selvhjelpstjenester tilrettelagt ensidig for å bistå selgeren. Innenfor eiendomsmeglingsloven vil derimot eiendomsmegler ha plikt til å gi råd og veiledning til både selgere og kjøpere, som følger av eiendomsmeglerens omsorgsplikt, etter eiendomsmeglingsloven § 6-3 første ledd, men kommer til uttrykk også gjennom undersøkelses- og opplysningsplikten.

Hybridmegling omfatter alle faser av et ordinært eiendomsmeglingsoppdrag, med unntak av visningen. Derimot inngår befaring, innhenting og kontroll av informasjon, utarbeidelse av salgsoppgave, annonsering, budrunden, kontraktsinngåelse og oppgjør. Tjenesten kan tilbys innenfor eiendomsmeglingsloven med innsats og rådgivning av en eiendomsmegler fordi visningen ikke er lov- eller forskriftsregulert. Eiendomsmeglingsloven setter imidlertid grenser for hvilke oppgaver som kan overlates til selgeren innenfor forretningsmodellen. Blant annet mener utvalget at fysisk befaring fortsatt skal være en del av oppdraget, men vil ikke utelukke at den teknologiske utviklingen vil gjøre det forsvarlig å foreta en del av befaringene digitalt i fremtiden. Dette er drøftet i punkt 19.3.6.2.

Fastprissalg er basert på at eiendomsselskapet kjøper boligen og videreselger for egen regning. Den opprinnelige selgeren får den avtalte kjøpesummen selv om eiendomsmeglingsselskapet ikke får videresolgt eiendommen eller må selge til lavere pris. For videresalg av boligen kan eiendomsselskapet velge ulike modeller, enten selge via eiendomsmegler eller selv stå for salget. Eiendomsselskapet vil etter eiendomsmeglingsloven ikke regnes som eiendomsmegler. En boligeier har alltid mulighet til å selge uten å bruke eiendomsmegler og vil aldri selv kunne blir regnet som eiendomsmegler. Dersom eiendomsselskapet selv tar seg av videresalget, får vi handel med brukte boliger som ikke er omfattet av eiendomsmeglingsloven overfor verken selger eller kjøper. Forbrukervernet ligger i så fall hovedsakelig i avhendingslova, markedsføringsloven og domstolene, samt oppfølging fra forbrukermyndighetene. Oppgjøret i handelen når eiendomsselskapet videreselger, vil normalt foretas av eiendomsmegler eller bank, slik at forbrukeren vil ha en beskyttelse i oppgjørsgjennomføringen.

Om fastprissalg er til gunst for forbrukerne avhenger av om eiendomsselskapet kan operere på en lavere margin enn eiendomsmeglere, noe som ikke er opplagt. Eiendomsselskapet må gjennomføre to transaksjoner for å overføre boligen fra en selger til en kjøper, mens eiendomsmegleren er formidler i bare én transaksjon. Fastpris og et raskt oppgjør gjør at modellen uansett kan fremstå som attraktiv for en del forbrukere både for å selge og kjøpe bolig. Med et profesjonelt eiendomsselskap i midten som inngår handler med forbrukere på både selger- og kjøpersiden, vil det være en stor informasjonsskjevhet i boligtransaksjonene. Ettersom modellen nylig er etablert i Norge, er det ikke grunnlag for å ta stilling til om og eventuelt hvordan eiendomsselskaper som opererer på denne måten bør reguleres, men utvalget vil peke på at slik regulering uansett ikke synes å passe inn i eiendomsmeglingsloven.

En forbruker som benytter en selvhjelpstjeneste til å selge boligen, vil nødvendigvis ta større risiko enn med bruk av eiendomsmegler. Det er likevel slik at den som skal selge bolig står fritt til å gjennomføre handelen uten bistand verken fra eiendomsmegler eller selvhjelpstjenester. For de som uansett foretrekker å selge boligen selv, vil en selvhjelpstjeneste kunne bidra til å redusere risiko ved at de blir minnet om hva de må gjøre gjennom ulike faser av handelen, automatisert uttrekk av informasjon i registre, tilgang til maler

for salgsoppgave og kontrakt mv. Sammenlignet med bruk av eiendomsmegler vil imidlertid forbrukeren ta større risiko ved at tilbyderen av en selvhjelpstjeneste ikke har en undersøkelses- og opplysningsplikt overfor kjøperen. Selgeren får derfor alt ansvar for informasjon om boligen som kjøperen kan ha krav på etter avhendingslova, og for at informasjonen er korrekt. Selgeren selv vil også ha et svakere vern ved at det ikke er en profesjonell part som bistår med å sjekke kjøpers finansiering. Det kan synes rimelig ettersom selgeren frivillig har valgt ikke å bruke eiendomsmegler. Selv om forbrukerne objektivt sett tar større risiko ved å gjennomføre handelen via en selvhjelpstjeneste fremfor eiendomsmegler, trenger ikke det medføre et høyere konfliktnivå.

Hvis alternativet er at selgeren gjør alt selv, kan en selvhjelpstjeneste bidra til å styrke forbrukervernet ved å hjelpe selgeren med å fremskaffe og formidle opplysninger om eiendommen. En reell styrking av forbrukervernet krever imidlertid at alle relevante opplysninger blir hentet inn, og formidles på en forståelig og korrekt måte til kjøper. Selv om systemet automatisk innhenter mange opplysninger om eiendommen, vil det fortsatt være selgeren som må avgjøre hvilke opplysninger som trekkes frem og vektlegges i annonsen og salgsoppgaven. Hvis selgeren bruker bygningssakkyndig, vil også opplysninger fra tilstandsrapporten inkluderes automatisk, men også da er det opp til selgeren å tilpasse og vektlegge ulik informasjon. Utvalget vil trekke frem at automatisk innhenting av opplysninger er et gode. Det er likevel ingen automatikk i at det er de relevante opplysningene om boligen som kommuniseres til kjøper, eller i at opplysningene formidles korrekt og balansert.

9.3.2 Regulering av selvhjelpstjenester

Funksjonaliteten i fagsystemene som eiendomsmeglingsselskaper og -kjeder bruker, har blitt utviklet mot stadig mer automatiserte prosesser. Flere og flere dokumenter har blitt digitale, slik at informasjonen i stor grad legges inn og tas ut automatisk. Etter hvert vil det, slik utvalget ser det, bli mindre og mindre manuell innmating og bearbeiding av informasjon gjennom fagsystemene i eiendomsmeglingsforetakene. Merverdien av tjenesten som eiendomsmeglere tilbyr blir derfor i stadig større grad den kvalitative vurderingen og rådgivningen som ikke kan automatiseres. Selvhjelpsverktøy inneholder i stor grad de samme systemene for informasjonsinnhenting og generering av dokumenter som brukes av eiendomsmeglingsforetakene. I den grad systemene blir mer automatiserte og tar i bruk maskinlæring og kunstig intelligens, vil produktene kunne bli stadig likere. For eksempel har fagsystemene, programvare for dokumentgjennomlesing. Trolig vil selvhjelpstjenestene også ta i bruk slike systemer, som kan hjelpe boligselgere til å skrive tekster i salgsoppgavene som både fremmer salget, og har med de «riktige» juridiske uttrykkene. Vi vil da kunne få en situasjon der både eiendomsmeglere og selvhjelpsportaler bruker samme teknologi og stort sett tilbyr de samme tekster, dokumenter og kontrakter – mens førstnevnte er regulert innenfor eiendomsmeglingsloven og sistnevnte faller utenfor. Slik utvalget ser det, må en selvhjelpstjeneste ha anledning til å bistå selgeren med å oppstille skjema, informasjonsinnhenting, automatisk utfylling mv., mens aktiv innsats for å bringe partene sammen i en handel, samt rådgivning til boligselgeren og boligkjøperen fortsatt må være regulert som eiendomsmegling. Følgelig er det nødvendig å avgrense selvhjelpstjenester fra eiendomsmegling, og å ta stilling til hvordan selvhjelpstjenester skal reguleres.

Finanstilsynet kom i en konkret sak frem til at den aktuelle selvhjelpstjenesten ikke var omfattet av eiendomsmeglingsloven. Begrunnelsen gir momenter for å vurdere andre selvhjelpstjenester, men betyr ikke at alle lignende tjenester uten videre faller utenfor eiendomsmeglingsloven. I brev 5. oktober 2016 begrunner Finanstilsynet dette med at:

> «Bistanden er begrenset til mekanisk tilrettelegging for salg og avtaleinngåelse. [Foretaket] spiller ikke en aktiv rolle i å bringe partene sammen. Det vises til at foretaket ikke har noen rolle ved gjennomføring av visninger, forhandlinger med interessenter, bistand i forbindelse med finansiering, budgivning, utforming av kjøpekontrakt eller gjennomføring av oppgjør. Det er Finanstilsynets vurdering at en tjeneste begrenset til dette ikke er eiendomsmegling.»

Selvhjelpstjenester som faller utenfor eiendomsmeglingsloven, er ikke særskilt lovregulert. Noen generelle forbrukerrettslige lovreguleringer vil ha betydning, herunder markedsføringsloven, angrerettloven og avtaleloven. Etter avtaleloven § 36 kan en avtale helt eller delvis settes til side eller endres for så vidt det ville virke urimelig eller være i strid med god forretningsskikk å gjøre den gjeldende. Det vil gjelde avtalen mellom

tilbyder og bruker av selvhjelpstjenesten, mens avhendingslova regulerer avtalen om boligsalg som har fremkommet ved bruk av en selvhjelpstjeneste. Eventuelle tvister gjeldende det kontraktsrettslige forholdet mellom tilbyderen av tjenesten og forbrukeren må løses med utgangspunkt i avtalen mellom partene, supplert med alminnelige kontraktsrettslige prinsipper, som vil kunne gi grunnlag for ulike misligholdsbeføyelser mot tjenestetilbyder dersom det er mangler ved tjenesten. Det foreligger per i dag et høringsnotat fra Justis- og beredskapsdepartementet fra desember 2020 med forslag til ny lov om levering av digitale ytelser til forbrukere. Lovforslaget tar sikte på å gjennomføre EUs direktiv om visse aspekter ved avtaler om levering av digitalt innhold og digitale tjenester, direktiv (EU) 2019/770, men regulerer også noen flere spørsmål enn det direktivet krever. På bakgrunn av direktivets artikkel 3 nr. 1 og lovforslaget § 1 andre ledd, må det antas at digitale selvhjelpstjenester i alle fall delvis vil falle inn under den nye lovens virkeområde. Lovforslaget er ikke særskilt tilpasset den aktuelle avtaletypen, men vil i en viss utstrekning kunne bidra til at brukere av selvhjelpstjenester får et sterkere forbrukervern.

Kjøpere må antas å legge inn bud via en selvhjelpstjeneste ut fra interesse for en bestemt eiendom, eller en oppfatning om at det kan være mulig å gjøre et godt kjøp. Hvis det er slik at det er færre budgivere på selvhjelpsportaler, kan budkonkurransen bli svakere og plattformen være et attraktivt sted å kjøpe bolig. På den annen side får kjøperen et svakere forbrukervern ved at salget skjer utenfor eiendomsmeglingsloven og tvister mellom partene må føres for domstolene, ettersom tjenester utenfor eiendomsmeglingsloven ikke er underlagt et klageorgan. Selger som bruker en selvhjelpstjeneste har imidlertid anledning til å tegne boligselgerforsikring, og får en anbefaling om dette gjennom tjenesten. I forbindelse med kontraktsinngåelse kan kjøper velge å tegne boligkjøperforsikring, som dekker juridisk bistand i reklamasjonssaker etter avhendingslova mot selger.

For vern av forbrukerkjøperen er det avgjørende at fraværet av en profesjonell formidler kommer klart frem allerede på markedsføringstidspunktet. Markedsføringsloven stiller krav til næringsdrivende om at markedsføringen skal være korrekt på markedsføringstidspunktet – det vil si når markedsføringen blir tilgjengelig for forbruker. Dette gjelder all markedsføring fra tilbyderen og i alle kanaler. Det kan stilles spørsmål ved om fraværet av en profesjonell formidler alltid kommer klart frem for boliger som annonseres for salg via en selvhjelpstjeneste. Tvert imot fremstår annonsene som tilnærmet identiske med annonser for salg gjennom eiendomsmeglingsforetak. Det samme kan sies om salgsoppgavene, som også er tilnærmet identiske med de fra eiendomsmeglingsforetak. For så vidt er det positivt at annonser og salgsoppgaver er gjenkjennelige, men etter omstendighetene kan det også, ut fra dagens krav i markedsføringsloven være villedende eller utilstrekkelig veiledende dersom det ikke fremkommer at boligeier selv står for salget. At dette uttrykkelig skal fremgå, er også forutsatt i Finanstilsynets brev av 5. oktober 2016. Dersom markedsføringen av salget innrettes slik at det er egnet til å gi inntrykk av at salget håndteres et eiendomsmeglingsforetak, vil det kunne være brudd på markedsføringsloven.

Om salg på digitale markedsplasser er fra næringsdrivende eller private vil i større grad bli tydeliggjort med direktiv (EU) 2019/2161 (moderniseringsdirektivet). EUs medlemsland skal vedta regler i tråd med direktivet innen 28. november 2021, og de skal tre i kraft innen 28. mai 2022. Det tas sikte på å følge de samme fristene i gjennomføringen av moderniseringsdirektivet i norsk rett. I direktivet fremkommer det at nettbaserte markedsplasser der forbruker kan bestille varer og tjenester (f.eks. Finn.no), må opplyse klart om selger er næringsdrivende eller forbruker. Markedsplassene må også opplyse om at forbrukervernreglene ikke gjelder når forbruker handler fra en privatperson, og beskrive hvordan ansvaret for å oppfylle avtalen er regulert mellom markedsplassen og selgerne. Det er grunn til å tro at disse presiseringene vil gjøre næringsdrivende, her typisk både tilbydere av selvhjelpstjenester og markedsplasser slik som Finn.no, mer oppmerksomme på deres plikter til å tydelig sondre mellom selgere og hvilke konsekvenser dette har for forbrukervernet. Videre kan det forventes at gjennomføringen vil bidra til å gjøre forbrukere mer oppmerksom på skillet mellom salg og kjøp fra næringsdrivende og private, og ulike rettigheter ved kjøp fra private.

Utvalget ser to hovedalternativer for regulering av selvhjelpstjenester:

- Skillet mellom eiendomsmegling og selvhjelpstjenester presiseres, slik utvalget har skissert i punkt 14.4.10. Eiendomsmegling vil fortsatt være regulert i eiendomsmeglingsloven, mens selvhjelpstjenester kommer inn under generell forbrukerrettslig lovgivning. Uklare eller utilstrekkelige opplysninger om salgsvilkårene i markedsføringen, må eventuelt håndteres først og fremst gjennom markedsføringsloven.

- Eiendomsmeglingslovens virkeområde utvides til å omfatte selvhjelpstjenester. Loven tilføyes et nytt kapittel *Krav til tilbyder av selvhjelpstjenester*, og navnet på loven endres slik at det omfatter selvhjelpstjenester. Alternativt kan det innføres en egen lov om tilbud av selvhjelpstjenester for bolighandel.

Det er ulike syn i utvalget på hvilket av alternativene som er å foretrekke. Et samlet utvalg vil imidlertid understreke viktigheten av at tilsynsmyndighetene holder seg orientert om og følger opp tilbydere av selvhjelpstjenester og innholdet av tjenestene. For det første gjelder det markedsføringen mot forbrukere gjennom både annonser og salgsoppgaver. For det andre gjelder det innholdet av tjenestene. Dersom det avdekkes at en selvhjelpstjeneste har elementer som kommer innenfor eiendomsmeglingslovens virkeområde, må dette enten tas ut av tjenesten eller tilbyderen søke om tillatelse til å drive eiendomsmegling.

Utvalgets flertall, medlemmene *Moen, Anundsen, Bergem, Edlund, Hauge, Kasland, Nordskog-Inger, Skjelbostad og Tuv*, mener det vil være uheldig å utvide eiendomsmeglingsloven til å omfatte tjenester som ikke anses å være eiendomsmegling. Boligsalg gjennom selvhjelpstjenester har et svært begrensede omfang, rundt en halv prosent av salget i alt. Det er heller ikke påvist at boligsalg gjennom selvhjelpstjenester fører til flere tvister enn salg gjennom eiendomsmegler. Tilbudet av selvhjelpstjenester er viktig ikke minst for forbrukere som uansett velger å selge privat, og som ellers ville ha vært henvist til å gjennomføre salget helt på egenhånd. Flertallet understreker at det ikke bør innføres ny regulering uten at det er påvist vesentlige negative konsekvenser av dagens rettstilstand, og sannsynliggjort at reguleringsforslaget vil avbøte eventuelle problemer.

I punkt 14.4.10 har utvalget skissert tre kriterier for avgrensning mot selvhjelpstjenester: Fullstendighet, involvering og fremstilling. Flertallet har tiltro til at Finanstilsynet gjennom praksis og eventuelt ytterligere presiseringer vil kunne håndtere en slik avgrensning. Avgrensningsspørsmålet løses heller ikke ved å ta selvhjelpstjenester inn i samme lov som eiendomsmegling. Det er vanskelig å se annen hensikt med et eget kapittel for selvhjelpstjenester, enn at disse skulle undergis lempeligere regler enn eiendomsmegling, men samtidig strengere regler enn tjenester helt utenfor en kombinert eiendomsmeglings- og selvhjelpstjenestelov. Fortsatt vil det være nødvendig å definere skillet mellom eiendomsmegling og selvhjelpstjenester. I tillegg må det defineres en ny avgrensning, mellom selvhjelpstjenester innenfor den nye loven og andre tjenester som ikke er særskilt regulert. Flertallet ser dette som en unødvendig komplisering av lovverket.

Utvalgets mindretall, medlemmene *Pauriene og Pihl*, ønsker at selvhjelpstjenester blir omfattet av samme lov som eiendomsmegling, eventuelt regulert i egen lov. Mindretallet mener at bolighandel er så viktig at tilbydere av tjenester som hjelper til med boligomsetning, må kunne forventes å oppfylle et minimumskrav av regler. Disse reglene må blant annet omfatte hvilken rådgivning en boligselger kan forvente – og ikke forvente – å få ved bruk av en slik tjeneste. Reglene må også gi boligkjøpere klart vern ved handel av bolig gjennom slike tjenester.

Selvhjelpstjenester er omfattet av noen ulike regler i dag, som generell avtalerett, markedsføringslov mv. Men dette er regler spredt rundt i lovverket. Slik mindretallet ser det, er bolighandel et så viktig område at reglene for salgsplattformer bør være samlet.

Mindretallet foreslår at det stilles følgende krav til tilbyder av selvhjelpstjenester for omsetning av fast eiendom og boretter:

- Krav til registrering av foretak som tilbyr selvhjelpstjenester for omsetning av fast eiendom og omsetning av borettslagsandel mv. (Registreringsplikt)
- Krav om fagansvarlig, ellers ingen andre krav om utdanning og kompetanse i foretaket. Fagansvarlig har i hovedsak samme krav til utdanning, praksis og egnethet som for eiendomsmeglingsforetak, med andre ord erfaring som eiendomsmegler. Også eiendomsmeglere etter overgangsordningen bør kunne være fagansvarlig i en selvhjelpstjeneste, siden de har personlig konsesjon etter å ha bestått særskilt eksamen og opparbeidet praksis. Dette begrunnes med at systemene skal håndtere de samme dokumenter og opplysninger som i et eiendomsmeglingsoppdrag. Videre er det nødvendig med oppdatering og justeringer over tid ut fra systemutvikling, kundenes tilbakemeldinger, utvikling i eiendomsmarkedene og av reguleringer. Det er ikke tilstrekkelig at foretaket kjøper inn eller utvikler et system som er godt nok på ett tidspunkt – programvaren må utvikles og tilpasses over tid, noe som krever eiendomsmeglingsfaglig kompetanse i foretaket. (Kvalifikasjonskrav)
- Plikt til å føre journal over aktivitet på plattformen, med tilsvarende krav til arkivering som for eiendomsmeglingsforetak. Arkiveringsplikten muliggjør oppfølging ved mistanke om

hvitvasking eller terrorfinansiering, men rapporteringsplikten må ligge i hvitvaskingsloven. (Arkiveringsplikt)
- Plikt til å tilrettelegge for at selger gir tilsvarende opplysninger som kreves i eiendomsmeglingsloven § 6-7. (Tilretteleggingsplikt)
- Plikt til å informere selger om opplysningsplikten overfor kjøper om mangelsansvar etter avhendingslova, og om kjøpers undersøkelsesplikt. Kan oppfylles ved digital informasjon og automatiserte oppslag i systemet. (Informasjonsplikt)
- Krav om tilslutning til klageorgan.
- Tilsyn av Finanstilsynet. Aktuelle sanksjoner kan være overtredelsesgebyr og tilbakekall av tillatelse for fagansvarlig.

Bestemmelsene må også inneholde en avgrensing mot rene annonseplattformer som faller utenfor regelverket om selvhjelpstjenester. Mindretallet kommenterer også at det ville være uheldig og villedende om selvhjelpstjenester fremstod som eiendomsmegling. Ved en utvidelse av virkeområdet til selvhjelpstjenester bør lovens navn endres slik at det tydelig fremkommer at loven omfatter mer enn eiendomsmegling. En mulighet er å ta eiendomsmegling ut av lovens navn, og for eksempel kalle den Lov om formidling av fast eiendom mv. (eiendomsformidlingsloven). Loven kan da omfatte annen formidling enn gjennom eiendomsmegler, nærmere bestemt tilrettelegging gjennom selvhjelpstjenester. Dersom det er et ønske om å beholde eiendomsmegling i navnet, kan et alternativ være Lov om eiendomsmegling og selvhjelpstjenester for bolighandel (eiendomsmeglingsloven).

Kapittel 10
Forbrukervern i bolighandler

10.1 Innledning

Forbrukervernet er særlig viktig i bolighandler. Omsetningen dreier seg om store verdier både for samfunnet og den enkelte boligkjøper og boligselger. Størsteparten av husholdningenes formue er i bolig, og stadig flere eier også fritidsbolig eller sekundærbolig. Nesten 90 prosent av husholdningenes gjeld er lånt med pant i bolig. Kjøp og salg av bolig har derfor stor betydning for husholdningenes økonomi. Tillit til at omsetningen av eiendom skjer på en enkel og trygg måte, er sentralt for et velfungerende boligmarked og effektiv ressursutnyttelse i økonomien.

Eiendomsmeglingsloven gjelder all eiendomsmegling som utøves i Norge, uavhengig av om partene i handelen er forbrukere eller næringsdrivende, om det som skal omsettes er bolig-, fritids- eller næringseiendom, og om oppdraget går ut på salg, kjøp, utleie eller leie, og om boligen ligger i Norge eller ikke. Loven er imidlertid i stor grad rettet inn mot å sikre forbrukernes interesser, selv om det ikke kommer direkte til uttrykk i formålsbestemmelsen. Vektlegging av forbrukervernet kommer blant annet til syne i forarbeidene til eiendomsmeglingsloven, samt ved at en rekke bestemmelser er gjort fravikelige utenfor forbrukerforhold eller ved megling av næringseiendom.

I norsk rett regnes forbruker som en «fysisk person som ikke hovedsakelig handler som ledd i næringsvirksomhet», jf. blant annet forbrukerkjøpsloven § 1 tredje ledd og eiendomsmeglingsloven § 1-3 andre punktum. I en bolighandel vil det normalt være en forbruker både på selgersiden og kjøpersiden. Formålet med de fleste boligsalg er å finansiere en ny bolig – ikke å drive næring – og boligselgeren er gjerne ikke mer profesjonell enn boligkjøperen. Etter avhendingslova § 1-2 tredje ledd defineres «kjøp av eigedom når kjøparen er ein fysisk person som ikkje hovudsakleg handlar som ledd i næringsverksemd» som et forbrukerkjøp. Det innebærer at en bolighandel regnes som et forbrukerkjøp når kjøperen opptrer som forbruker, uavhengig av om selger opptrer i næring eller som forbruker. Det står i motsetning til hvordan forbrukerkjøp er definert for handel med andre varer og tjenester, der det er et vilkår at selgeren opptrer i næringsvirksomhet, jf. forbrukerkjøpsloven § 1 andre ledd.

Når både kjøper og selger er forbrukere, er partene i bolighandelen i prinsippet å anse som likeverdige. Et unntak er salg av bolig under oppføring, som for en stor del skjer fra entreprenør til forbrukerkjøper. Handel med næringseiendom skjer normalt mellom to profesjonelle aktører. I leiemarkedet er det mer varierende, med både en stor andel profesjonelle utleiere av eiendom til boligformål, og forbrukere som driver utleie i liten skala av egen bolig, rom i boligen, sekundærboliger eller fritidsboliger.

Det er redegjort for betydningen av forbrukervernet, herunder alternative virkemidler, i punkt 10.2. I punkt 10.3 er det en omtale av partenes ansvar ved bolighandler, som i hovedsak følger av avhendingslova. Markedsføring av bolig for salg og forbrukervern etter markedsføringsloven er omtalt i punkt 10.4. Forbrukervern etter eiendomsmeglingsloven kommer i punkt 10.5. Indikatorer på forbrukervern er drøftet i punkt 10.6. Utvalgets drøfting av forbrukervern står til slutt i punkt 10.7.

10.2 Betydningen av forbrukervernet

Å kjøpe og selge fast eiendom er noe de fleste gjør gjennom livet, men normalt gjelder det få og sjeldne handler. Selv om mange arver eller kommer til å arve en bolig, vil de fleste ha andre og skiftende boligbehov gjennom ulike livsfaser. Å leie bolig kan være et alternativ, men i Norge er det et utbredt ønske om å komme inn i boligmarkedet i relativt ung alder. Boligkjøp er etter omstendighetene en komplisert handling, og det dreier seg om store verdier for de involverte. For en forbruker som skal ut i boligmarkedet er det mye å sette seg inn i, både bygningstekniske og

prismessige opplysninger om mulige kjøpsobjekter, men også lånesøknadsprosesser, forsikringer mv. Mange har også salgsprosessen av sin nåværende bolig å tenke på samtidig som de skal kjøpe ny bolig. På grunn av handelens størrelse og usikkerhet vil både kjøper og selger ofte ønske en risikoavlastning.

Risiko ved en bolighandel kan være av ulik art. Handelen kan gi et annet resultat enn det en eller begge parter forventet eller hadde satt seg som mål. Salgssummen kan bli høyere eller lavere enn prisforventningen. Alternativt eller i tillegg kan det i ettertid fremkomme feil eller mangler som ikke var kjent før handelen. Forbrukervern dreier seg om å redusere slike avvik for den ene eller begge parter – og dermed om å redusere risiko. I utgangspunktet foreligger flere alternativer for å redusere risiko ved en handel:

- Plikt for selgeren til å rette eller erstatte mangler vil redusere risikoen for kjøper, men medfører på den annen side økt risiko for selger, som kan bli stilt overfor krav om erstatning eller retting i ettertid.
- Mulighet til å omgjøre handelen i ettertid vil redusere risiko for ubetenksomme og forhastede beslutninger, ved at partene får mer tid før de bestemmer seg endelig. På den annen side innebærer en angrefrist risiko for at handelen omgjøres, og er på sett og vis bare en utsettelse av beslutningstidspunktet.
- Forsikringsordninger vil redusere risikoen for den enkelte selger eller kjøper. Kostnaden ved å rette opp uforutsette utfall vil da bli fordelt på alle som tegner forsikringen, gitt at det ugunstige utfallet er dekket av forsikringsvilkårene.
- Bedre informasjon på forhånd om boligens tilstand, markedsverdien og hvordan handelen gjennomføres, kan redusere risikoen som den ene eller begge parter står overfor.
- Bruk av profesjonell tredjepart til å gjennomføre handelen reduserer risiko overfor motparten, men medfører samtidig en ny risiko ved å trekke inn en part med informasjonsovertak vis-à-vis forbrukere. Eiendomsmegleren har en slik rolle som upartisk formidler, og påtar seg et ansvar for informasjon til begge parter og for gjennomføring av salget og oppgjøret.

Å skaffe seg egen bolig innebærer flere risikoer. Usikkerhet ved selve omsetningen er bare én av risikoene som en boligkjøper påtar seg. Boligen er den største investeringen gjennom livet for de fleste. Selv om handelen er gjennomført uten problemer og boligen fullt ut svarer til forventningene, står de fleste boligkjøpere igjen med en vesentlig finansiell risiko. En stor del av kjøpet er normalt finansiert med pant i boligen. Stigende boligpriser gjennom lange perioder har gitt grunnlag for økt opplåning i husholdningene. Men i en nedgangskonjunktur kan boligverdiene synke og dermed belåningsgraden stige. Mange har for tiden mulighet til å betjene lån som er store relativt til inntekten, fordi rentenivået er historisk lavt. Det er ikke gitt at dette vil vedvare, og boligeiere med store lån til flytende rente tar derfor en betydelig finansiell risiko. Andelen boliglån med fast rente er svært lav i Norge.

Kunnskap om en bolig som legges ut for salg, er normalt forskjellig mellom selger og kjøper, slik at det foreligger en informasjonsskjevhet mellom partene. Selger bør i utgangspunktet være nærmest til å kjenne boligens utforming og tilstand, mens kjøpers muligheter for å undersøke boligen før overtagelse ofte vil være begrenset. Men det er ikke gitt at alle selgere har kompetanse til å oppdage feil eller fastslå utbedringsbehov i egen bolig. Manglene ved en bolig kan også være av en slik art at de fremkommer først etter overtagelsen, såkalte skjulte mangler. Selger kan bli holdt ansvarlig for mangler ved boligen, i inntil fem år etter overtagelsen, jf. avhendingslova § 4-19 andre ledd. Men det kan være krevende å klarlegge hva selger kjente til om manglene og om de faktisk forelå ved overdragelsen av boligen.

Når det gjelder kunnskap om boligmarkedet og prisdannelsen, er det ikke opplagt hvem av selgeren eller kjøperen som har best informasjon. I utgangspunktet bør selger og kjøper ha de samme forutsetninger for å sette seg inn i prisbildet og salgsprosessen. Det utelukker ikke at en av partene kan ha tilegnet seg særlig kompetanse om markedet og bolighandler, og at det dermed foreligger en informasjonsskjevhet også om markedspris, budrunder mv. For den aktuelle boligen vil selger komme tidligere inn i handelen med bistand og rådgivning fra eiendomsmegleren, som kan gi selger en informasjonsfordel også om markedsprisen og salgsprosessen. Men det er mange kjøpere som forbereder seg grundig, slik at informasjonen om markedet ofte vil være mer jevnt fordelt mellom selger og kjøper enn om boligens tilstand.

Med angrerett eller forsikring er det mulig å redusere sjansen for negative utfall eller størrelsen av et tap – vel å merke for den parten som krever handelen omgjort eller erstatning for mangler. For den andre parten er det motsatt, sjansen for et negativt utfall øker. Kjøperne ønsker en best mulig bolig til lavest mulig pris, og vil neppe gjøre bruk av en angrerett dersom boligen er av bedre

kvalitet enn forventet. Med angrerett risikerer selgeren å gå glipp av en god handel, og må i det minste ta kostnaden av en ny salgsrunde. På den annen side er det gunstig for selgeren med en angrerett som gjør det mulig å komme ut av avtalen dersom det dukker opp et høyere bud etter handelen (men før angrefristen). Forsikringsordninger reduserer risiko som en angrerett medfører for motparten, ved at kostnadene av potensielle erstatninger fordeles på alle som har tegnet forsikringen. Med boligselgerforsikring kan selgeren fjerne det meste av risikoen for krav fra kjøper begrunnet i mangler og skjulte feil ved boligen. Derimot foreligger det ikke et forsikringsprodukt som dekker selgerens tap ved å selge til for lav pris. Etter å ha akseptert et bud har selger ikke angrerett uansett hvordan budet er fremsatt og prisen fremstår i ettertid. I kapittel 22 drøfter imidlertid utvalget en begrenset angrerett for selger som har akseptert bud direkte fra kjøper (såkalt kupping).

Informasjon reduserer utfallsrommet i både positiv og negativ retning, og legger dermed til rette for opplyste valg og mer realistiske forventninger. I den forstand er informasjonen symmetrisk for begge parter, vel å merke når begge har tilgang til informasjonen. Dette i motsetning til angrerett eller forsikring, som reduserer risiko for negative utfall bare sett fra den parten som påberoper seg rettigheten. For eksempel vil en tilstandsrapport som viser at boligen er av høy kvalitet og godt vedlikeholdt, trekke prisforventningene opp hos både selger og potensielle kjøpere, og motsatt dersom tilstandsrapporten viser mangler og dårlig vedlikehold.

En måte å redusere risikoen for selger og kjøper er å benytte en profesjonell tredjepart til å gjennomføre handelen. De fleste forbrukere engasjerer i dag en eiendomsmegler når de skal selge fast eiendom, selv om det ikke er lovpålagt og medfører en kostnad for selgeren. Derimot er det sjelden at kjøperen engasjerer egen eiendomsmegler (kjøpsoppdrag). I møte med den profesjonelle eiendomsmegleren vil selgere, kjøpere og øvrige interessenter som handler i kraft av å være forbrukere, være å anse som den svakere part, med behov for særlig beskyttelse. Behovet for beskyttelse arter seg naturligvis nokså forskjellig for selger og kjøper. For kjøperen er det særlig i prosessen med å tilegne seg informasjon om eiendommen for å kunne ta en kjøpsbeslutning, samt i salgsforhandlingene med budgivning og kontraktsinngåelse, at det er viktig å kunne ha tillit til at eiendomsmegleren opptrer som uavhengig tredjepart. Boligselgeren, som normalt er oppdragsgiver, har på den annen side særlige behov i forbindelse med oppdragsinngåelsen med informasjon om eiendomsmeglingstjenestens innhold og pris, samt at eiendomsmegleren i salgsfasen jobber for et best mulig resultat for sin oppdragsgiver, først og fremst høy pris, men også at det ikke oppstår tvister og erstatningskrav i ettertid. Felles for partene er behovet for beskyttelse i forbindelse med gjennomføringen av oppgjøret, med sikker utveksling av eiendommen og betalingen for denne. I tillegg har både selger, kjøper og andre interessenter behov for beskyttelse overfor feil eller forsømmelser fra eiendomsmegleren.

Eiendomsmegleren skal opptre i samsvar med god meglerskikk, med omsorg for begge parters interesser. Det innebærer imidlertid ikke at eiendomsmegler skal ivareta begge parters interesser i samme utstrekning på ethvert stadium av en eiendomsomsetning. I utgangspunktet er eiendomsmegleren engasjert av den ene parten i handelen, som regel selger, og vil ha en kontraktsmessig lojalitetsplikt overfor oppdragsgiveren, som også er den som betaler eiendomsmeglers vederlag. Samtidig skal eiendomsmegleren ivareta også oppdragsgiverens avtalemotpart og øvrige interessenter ved «å legge til rette for at partene i handelen mottar uhildet bistand», jf. eiendomsmeglingsloven § 1-1. I et salgsoppdrag må eiendomsmegleren derfor avveie lojalitetsplikten overfor selger mot plikten til å opptre nøytralt overfor kjøper og interessenter, og denne avveiningen vil variere gjennom de ulike fasene i oppdraget. For eksempel skal eiendomsmegleren opptre nøytralt i forbindelse med arbeidet med å innhente, kontrollere og formidle informasjon om eiendommen, og må formidle alle opplysninger om eiendommen uansett om de er til selgerens fordel eller ikke. I salgsforhandlingene vil det være eiendomsmeglers oppgave å jobbe for at selger oppnår best mulig pris, men samtidig sikre at kjøper inngår avtale på bakgrunn av dekkende og riktig informasjon om eiendommen.

Gjennom regulering av eiendomsmeglingsvirksomhet har lovgiver søkt å legge til rette for en sikker og ordnet omsetning av fast eiendom, der begge parter i handelen får god og uavhengig bistand, samtidig som omsetningen av fast eiendom og den offentlige reguleringen av eiendomsmeglingsvirksomhet skjer på en effektiv måte. Eiendomsmeglingsloven regulerer forholdet mellom oppdragsgiveren (normalt selger) og eiendomsmegleren på den ene siden, og forholdet mellom eiendomsmegleren og oppdragsgiverens motpart (normalt kjøper), samt øvrige interessenter, på den andre siden. Derimot griper eiendoms-

meglingsloven ikke inn i forholdet mellom selger og kjøper som kontraktsparter, som er regulert først og fremst i avhendingslova. Pliktene som eiendomsmeglingsloven pålegger eiendomsmegleren vil likevel påvirke valgene som selger og kjøper tar gjennom salgsprosessen og budgivningen, og dermed den endelige salgsavtalen.

10.3 Partenes ansvar ved bolighandler

Det rettslige forholdet mellom selger og kjøper ved frivillig salg av fast eiendom er i hovedsak regulert i avhendingslova. Avhendingslova gir regler om innholdet i partenes forpliktelser og om virkningene dersom forpliktelsene ikke oppfylles (misligholdsbeføyelser). Avhendingslova kan i utgangspunktet fravikes ved avtale, men viktige bestemmelser er gjort ufravikelige i forbrukerkjøp, blant annet mangelsbestemmelser som gjelder ved utilstrekkelige eller uriktige opplysninger om eiendommen, og kjøpers krav ved avtalebrudd fra selgers side. At loven ikke kan fravikes betyr at selger ikke kan avtale et svakere vern for kjøper enn det som følger av lovens bestemmelser.

Virkeområdet for avhendingslova begrenses av bustadoppføringslova, som regulerer bolig som ikke er ferdigstilt på avtaletidspunktet. Avhendingslova er derimot gjort ufravikelig i forbrukerkjøp av nyoppført bolig som ikke har vært brukt som bolig i mer enn ett år på avtaletidspunktet, når selgeren opptrer som ledd i næringsvirksomhet, jf. avhendingslova § 1-2 andre ledd. Bestemmelsen tar sikte på å verne kjøperen i de tilfeller der selger oppfører en bolig for salg, men hvor boligen er ferdig på avtaletidspunktet.

Boligselgeren er ansvarlig for alle kostnadene med å gjøre boligen ferdig for salg, jf. avhendingslova § 2-6. Dersom det brukes eiendomsmegler for å gjennomføre salget, skal betaling for eiendomsmeglingstjenester bæres av den som har gitt eiendomsmegleren oppdraget. I de aller fleste boligsalg er det selgeren som engasjerer en eiendomsmegler, og som dermed skal dekke vederlaget til eiendomsmegleren. Dersom kjøperen velger å bruke egen eiendomsmegler, er det imidlertid kjøperen som må betale for denne tjenesten.

En avtale om boligsalg er bindende for både selger og kjøper. Den som legger ut en bolig for salg, er imidlertid ikke forpliktet til å inngå en avtale, selv om boligen har vært annonsert og interesserte kjøpere har lagt inn bud. Dette gjelder tilsvarende som for andre salg gjennom faste forretningslokaler. Angrerettloven oppstiller en angrerett ved forbrukerkjøp som skjer som fjernsalg eller salg utenom faste forretningslokaler, men kjøp av fast eiendom er unntatt, jf. angrerettloven § 2 bokstav b. Det er likevel slik at kjøp av eiendomsmeglingstjenester er underlagt angrerettloven, det vil si at forbrukeren kan ha en angrerett for oppdragsavtalen når den er inngått med eiendomsmegler ved fjernsalg eller utenfor faste forretningslokaler.

Avhendingslova gir boligkjøper rett til å gjøre ulike beføyelser gjeldende dersom det foreligger mangler ved boligen. Mangel kan både være at tilstanden viser seg å være dårligere enn avtalt ved overtagelsestidspunktet, eller at selger har gitt mangelfulle eller feilaktige opplysninger om boligen. For eksempel kan selgeren ha oppgitt større areal enn det boligen faktisk har. Selger kan også holdes ansvarlig for skjulte feil og mangler inntil fem år etter at ny eier overtok boligen. Boligkjøpere har imidlertid en undersøkelsesplikt og kan ikke gjøre gjeldende som mangel noe kjøperen kjente eller måtte kjenne til når avtalen ble inngått, eller som kjøper burde ha vært kjent med ved besiktigelse av eiendommen.

Boligselger kan tegne boligselgerforsikring (tidligere eierskifteforsikring) for å dekke et eventuelt ansvar for feil og mangler. Det er frivillig for selger å tegne boligselgerforsikring. Boligselgerforsikring tilbys i dag kun ved salg gjennom eiendomsmeglingsvirksomhet eller selvhjelpstjenester. Forbrukere som selger boligen på egenhånd uten bruk av selvhjelpstjeneste, har i dag ikke mulighet til å tegne boligselgerforsikring.

Det har vært vanlig å selge fast eiendom «som den er» – det vil si slik boligen fremstår i besiktiget stand. Når selger og kjøper har avtalt et slikt forbehold, heves terskelen for at kjøper kan kreve misligholdsbeføyelser som retting, heving, erstatning og prisavslag, idet det oppstilles et krav om «vesentlighet» for at et forhold kan gjøres gjeldende som mangel. Selv om risikoen ved et «som den er»-salg i noen grad føres over på kjøperen, har selgeren likevel et ansvar dersom det er gitt mangelfulle eller uriktige opplysninger og dette har virket inn på avtalen, eller der eiendommen er i vesentlig dårligere stand enn det kjøperen hadde grunn til å regne med ut fra kjøpesummen og forholdende ellers. Også i standard kjøpekontrakter på bolig som formidles av eiendomsmeglere, er det vanlig å oppgi at man kjøper boligen som den er.

Ved behandlingen av Prop. 44 L (2018–2019) Endringer i avhendingslova (tryggere bolighandel), har Stortinget vedtatt endringer i avhendingslova som er ment å gi selgere kontraktsrettslige insentiver til å legge frem all informasjon om eien-

dommen som er relevant for handelen, herunder tilstandsrapport. Formålet er å gjøre bolighandelen tryggere og redusere tvistenivået. Endringene innebærer blant annet at selger ikke gyldig skal kunne ta «som den er»-forbehold overfor en forbrukerkjøper. Det er samtidig vedtatt presiseringer i mangelsbegrepet og kjøpers undersøkelsesplikt, innført egenandel ved mangelskrav og en egen bestemmelse om innendørs arealavvik. Loven inneholder en hjemmel til å gi forskrifter med krav til innholdet i tilstandsrapporter og til kvalifikasjoner hos de bygningssakkyndige som skal lage rapportene, herunder om offentlig godkjenningsordning. Forslag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet til forskrift om krav til tilstandsrapporter og bygningssakkyndige som må være oppfylt for at en tilstandsrapport skal få virkning etter avhendingslova, har vært på høring, men er ikke ferdigbehandlet. Per mai 2021 var det ikke besluttet når endringene i avhendingslova skal tre i kraft.

10.4 Markedsføring av bolig for salg

Markedsføringen av boliger som legges ut for salg er regulert i markedsføringsloven, mens det ikke er bestemmelser om markedsføring i eiendomsmeglingsloven. Markedsføringsloven gjelder både forholdet mellom næringsdrivende og forbruker, men også forholdet næringsdrivende imellom. Alle næringsdrivende som markedsfører boliger og fritidsboliger omfattes av loven, også tilbydere av selvhjelpstjenester.

Selger og eiendomsmegler bør i utgangspunktet ha en sammenfallende interesse i å nå bredt ut til potensielle kjøpere, gitt at vederlaget til eiendomsmegler er knyttet til oppnådd pris. Som drøftet i punkt 5.5, viser auksjonsteori at flere budgivere normalt fører til høyere pris. Det er likevel ikke gitt at interessene er sammenfallende når det gjelder omfanget av annonsering. Eiendomsmeglingsforetak som priser markedsføring som en tilleggstjeneste, kan ønske å selge kundene mer annonsering enn det som strengt tatt er nødvendig for å få opp salgsprisen. Alternativt kan annonsering inngå i eiendomsmeglingstjenesten (meglervederlaget), og noen eiendomsmeglingsforetak tilbyr standardiserte boligmarkedsføringspakker. Det vanlige er imidlertid at foretakene fakturerer per annonsering i ulike medier. Generelt er det betydelig variasjon mellom foretakene i priser for markedsføring og hva som er inkludert i ulike markedsføringspakker.

Markedsføringsloven retter seg mot næringsdrivendes markedsføring i vid forstand, og beskytter blant annet forbrukernes økonomiske interesser. Loven bygger på direktiv 2005/29/EF om urimelig handelspraksis, som er et totalharmoniseringsdirektiv. Forbrukertilsynet har, med utgangspunkt i markedsføringslovens bestemmelser, utarbeidet en veileder for markedsføring av bolig og fritidsbolig i profesjonell sammenheng. Veilederen kan også være til hjelp for privatpersoner som skal selge boligen. Formålet med veiledningen er å sikre at alle former for markedsføring, som annonser og salgsoppgaver, gir en balansert, veiledende og korrekt fremstilling av den aktuelle boligen. Målet er at alle vesentlige forhold ved boligen kommer frem på en klar og tydelig måte, slik at forbrukeren ikke blir villedet. Veilederen slår fast, i tråd med etablert praksis i eiendomsmeglingsbransjen, at salgsoppgaven skal være tilgjengelig når markedsføringen av boligen starter.

Forbrukertilsynet fører tilsyn med villedende markedsføring og urimelige avtalevilkår, og kan også mekle i tvister mellom forbrukere og næringsdrivende. Klager på Forbrukertilsynets vedtak kan bringes inn for Markedsrådet. Ved brudd på markedsføringslovens bestemmelser kan Forbrukertilsynet og Markedsrådet fatte enkeltvedtak med forbud, påbud, tvangsmulkt eller overtredelsesgebyr. Blant annet kan markedsføring gjort som ledd i eiendomsmeglingsvirksomhet, sanksjoneres etter disse reglene. I tillegg innebærer det ulovfestede lovstridsprinsippet at brudd på annen ufravikelig forbrukervernlovgivning, her eiendomsmeglingsloven, også vil kunne være i strid med markedsføringsloven, slik at Forbrukertilsynet og Markedsrådet kan sanksjonere lovbruddet. Det vil si at de brudd på eiendomsmeglingsloven som i tillegg må anses for å bryte med markedsføringslovens bestemmelser, kan håndheves og sanksjoneres av Forbrukertilsynet og Markedsrådet med de sanksjonsmuligheter som følger av markedsføringsloven.

10.5 Forbrukervern i eiendomsmeglingsloven

10.5.1 Krav til tillatelse og offentlig tilsyn

Forbrukervernet gjennom eiendomsmeglingsloven er i stor grad forebyggende, det vil si at bestemmelsene tar sikte på å hindre uheldige utfall for kjøper eller selger – og i mindre grad å rette opp eller kompensere avvik i ettertid. Det forebyggende ligger først og fremst i krav til tilla-

telse og offentlig tilsyn med eiendomsmeglingsvirksomhet, som er tillagt Finanstilsynet. Krav om autorisasjon for eiendomsmeglere ble innført allerede ved lov 19. juni 1931 nr. 7 om eiendomsmeglere, og er videreført i de senere eiendomsmeglingslovene av 1938, 1987 og 2007.

Etter gjeldende eiendomsmeglingslov kan eiendomsmeglingsvirksomhet kun drives av foretak som har tillatelse fra Finanstilsynet eller i kraft av advokatbevilling når advokaten har stilt sikkerhet for slik virksomhet. For få tillatelse til å drive eiendomsmegling må et foretak tilfredsstille krav til økonomi og sikkerhetsstillelse, ha eiere og ledelse som er egnede, og være tilknyttet godkjent klagenemnd. I forarbeidene er det fremhevet at de grunnleggende formålene med konsesjonskravene er å sikre partenes behov for profesjonell og nøytral assistanse, sikker behandling av klientmidler og dekning for krav ved brudd på eiendomsmeglers plikter, i tillegg til samfunnets interesse i velordnede eiendomshandler. Tillatelsen gjelder eiendomsmeglingsvirksomhet generelt, og foretak som kun skal drive næringsmegling, utleiemegling eller utenlandsmegling, har samme konsesjonskrav som foretak som driver boligmegling.

Finanstilsynet fører kontroll og tilsyn med foretak og personer som driver eiendomsmegling. Formålet er at foretak og personer under tilsyn virker på en hensiktsmessig og betryggende måte i samsvar med lover og regler. Finanstilsynet skal også særskilt se til at foretakene og personene under tilsyn, i sin virksomhet ivaretar forbrukernes interesser og rettigheter. I tillegg til å utstede tillatelser til foretak og eiendomsmeglerbrev til personer, fører Finanstilsynet kontroll gjennom stedlige og dokumentbaserte tilsyn. Finanstilsynet behandler ikke klager fra publikum på eiendomsmeglingsforetak eller eiendomsmeglere, men mottar ofte tips og henvendelser om mulige lovbrudd i bransjen. Sammen med data som innrapporteres fra næringen, danner dette grunnlag for en risikobasert prioritering av tilsynsarbeidet.

Med hjemmel i finanstilsynsloven og eiendomsmeglingsloven har Finanstilsynet flere sanksjonsmidler for brudd på ulike bestemmelser, som gjør det mulig å kunne drive et effektivt tilsyn. I eiendomsmeglingsloven er Finanstilsynet blant annet gitt hjemmel til å kalle tilbake tillatelser fra både foretak og eiendomsmeglere, samt til å forby advokater å drive eiendomsmegling eller opptre som fagansvarlig eller ansvarlig megler. Finanstilsynet kan også gi foretak under tilsyn pålegg om å innrette virksomheten på en bestemt måte. Videre kan Finanstilsynet pålegge stans av ulovlig virksomhet, det vil si virksomhet uten tillatelse som tilbyr tjenester som kommer inn under lovens definisjon av eiendomsmegling. Pålegg som ikke etterkommes, kan følges opp med løpende dagmulkt.

10.5.2 Kvalifikasjonskrav

Med gjeldende eiendomsmeglingslov ble det innført krav til utdanning og praksis for å kunne være ansvarlig megler på et eiendomsmeglingsoppdrag. Kompetansekravet trådte i kraft 1. januar 2011. Tidligere ble det ikke stilt krav til utdanning og kompetanse for andre enn eiendomsmeglingsforetakets faglige leder, og i prinsippet «hvem som helst» kunne jobbe som eiendomsmegler på foretakets oppdrag. Kompetansekravet innebærer at det for hvert oppdrag skal utpekes en ansvarlig megler som skal ha eiendomsmeglerbrev, advokatbevilling eller tillatelse for jurister etter § 4-3. For både eiendomsmeglerbrev og tillatelse for jurister, kreves det at søkeren anses egnet til å drive eiendomsmeglingsvirksomhet. Søkeren må i den forbindelse fremlegge politiattest. Tidligere fremkom et slik krav bare indirekte, ved at eiendoms-meglerbrevet kunne inndras.

For både eiendomsmeglerbrev og tillatelse for jurister etter § 4-3 kreves det at søkeren har minst to års praktisk erfaring fra eiendomsmeglingsvirksomhet etter bestått eksamen, henholdsvis godkjent eiendomsmeglereksamen eller norsk juridisk embetseksamen. I tillegg kan personer med særskilt tillatelse være ansvarlig megler etter en overgangsordning. Ordningen var rettet mot personer med lang erfaring som eiendomsmegler før kompetansekravene ble vedtatt, men uten formell utdanning som eiendomsmegler. Etter 31. desember 2012 er det ikke mulig å søke om tillatelse etter overgangsordningen.

Ansvarlig megler kan benytte seg av eiendomsmeglerfullmektig (bestått eiendomsmeglereksamen eller mastergrad i rettsvitenskap, men ingen praksiskrav) til å utføre oppdraget og medhjelpere (bestått medhjelpereksamen) til å utføre mindre vesentlige oppgaver. Oppgjøret kan gjennomføres av oppgjørsmedhjelper, som krever bestått eksamen i oppgjør. Ansvarlig megler skal selv utføre vesentlige elementer av et eiendomsmeglingsoppdrag, men kan overlate de fleste av oppgavene til en eiendomsmeglerfullmektig. Navn på eiendomsmeglerfullmektigen skal fremgå i oppdragsavtalen, og bruk av fullmektig fratar ikke ansvarlig megler ansvaret for hele oppdraget. Medhjelper kan derimot bare utføre mindre vesentlige oppgaver og oppgaver av

rutinemessig karakter under kontroll av ansvarlig megler. I eiendomsmeglingsforskriften er det gitt utfyllende regler for arbeidsfordelingen mellom ansvarlig megler og medhjelper, der sentrale oppgaver som inngåelse av oppdragsavtale, besiktigelse av eiendommen, råd og veiledning til partene og øvrige interessenter, gjennomføring av budrunde og kontraktsmøte, er forbeholdt ansvarlig megler.

Med 2007-loven ble det også innført krav til etterutdanning. I forarbeidene er det vist til at etterutdanningskravet vil bidra til at kjøper og selger i større grad forholder seg til en person som kjenner gjeldende regler og normer. Etterutdanningskravet gjelder personer med eiendomsmeglerbrev, advokatbevilling, tillatelse for jurister til å være fagansvarlig og ansvarlig megler og tillatelse til å være ansvarlig megler etter overgangsforskriften, når disse er engasjert i eiendomsmeglingsvirksomhet.

10.5.3 Krav til uavhengighet

Eiendomsmegleren har normalt et informasjonsovertak overfor kundene, ikke minst fordi eiendomsmegleren ofte gjennomfører handler, mens de fleste forbrukere sjelden er involvert i kjøp og salg av eiendommer. Selv om få eiendomsmeglere faktisk vil utnytte et informasjonsovertak til ugunst for kunden, kan muligheten for at det kan forekomme misbruk bidra til å svekke tilliten til næringen og bruk av eiendomsmegler. Forbrukeren må være trygg på at eiendomsmegleren opptrer som en nøytral formidler og ikke selv tar del eller har en egeninteresse i handelen. Eiendomsmeglingsloven har derfor en rekke regler som skal sikre eiendomsmeglerens uavhengighet.

For de fleste forbrukere avhenger boligkjøp av tilgang til banklån, og eiendomsmegleren har derfor en særlig kritisk rolle som formidler av informasjon om mulige långivere. Også selger, som normalt skal finansiere ny bolig, vil være en aktuell lånekunde for banken. Eiendomsmeglingsforskriften har regler om vederlag for å drive låneformidling i tilknytning til eiendomshandler. Foretak og advokater kan motta inntekter eller andre fordeler i forbindelse med formidling av lån, så lenge selger og kjøper gis skriftlig informasjon om dette før handel sluttes. Derimot kan den enkelte ansatte ikke motta inntekter eller andre fordeler knyttet til låneformidlingen, verken direkte fra finansforetaket, eiendomsmeglingsforetaket eller andre. Det innebærer at eiendomsmeglingsforetaket ikke kan utbetale bonus eller gi andre fordeler til sine ansatte som avhenger av låneformidlingen.

Det er forbudt for eiendomsmeglingsforetak å inngå oppdragsavtaler dersom inngåelse av slik avtale er satt som vilkår i avtale om annet enn eiendomsmegling. For eksempel innebærer det at en bank ikke kan stille som vilkår for å innvilge boliglån, at låntageren inngår oppdrag om salg av sin nåværende bolig hos bankens tilknyttede eiendomsmeglingsforetak. Bestemmelsen skal beskytte oppdragsgiverne mot urimelige avtaler, og skal hindre forsøk på å utnytte en markedsposisjon på andre områder enn eiendomsmegling til å skaffe kunder til meglingsvirksomheten. Eventuell kobling den andre veien, der eiendomsmegleren stiller som vilkår at oppdragsgiveren inngår avtale om ytelser som ikke står i rimelig sammenheng med oppdraget, er også forbudt etter eiendomsmeglingsloven. Det innebærer at det ikke kan knyttes vilkår til eiendomsmeglingsoppdraget om bruk av bestemt långiver, flyttebyrå, strømleverandør mv. Eiendomsmegleren står derimot fritt til å sette vilkår som står i sammenheng med oppdraget, for eksempel krav om innhenting av tilstandsrapport, selv om det ikke er lovpålagt.

Eiendomsmeglerens uavhengighet er også sikret gjennom forbud mot å drive annen næringsvirksomhet, forbud mot egenhandel og forbud mot returprovisjoner. I tillegg til foretaket er alle ansatte som utfører eiendomsmeglingsfaglige oppgaver i foretaket omfattet av forbudet mot å drive annen virksomhet, som i større foretak vil omfatte flere ansatte enn eiendomsmegleren. Noe virksomhet kan ansatte likevel drive ved siden av jobben i eiendomsmeglingsforetaket, ved at forbudet bare omfatter handel med fast eiendom og annen virksomhet som er egnet til å svekke tilliten til foretakets integritet og uavhengighet. Forbudet mot egenhandel skal hindre uheldige og svikaktige disposisjoner og generelt bidra til publikums tillit til at eiendomsmegler ivaretar interessene til både oppdragsgivere og interessenter på en god måte. Behov for å verne forbrukeren begrunner også forbudet mot returprovisjoner. Inntekter eller andre fordeler fra andre enn oppdragsgiver kan gi eiendomsmegler insentiv til å anbefale bruk av en bestemt tjenesteyter, uavhengig av kundens reelle behov. Eiendomsmeglerens råd om bruk av tjenesteytere vil veie tungt for mange forbrukere, og det kan ikke forventes at den jevne forbrukeren vil kunne avhjelpe potensielle og reelle uavhengighetsproblemer i kraft av sine valg. Forbud mot at ansatte kan motta returprovisjoner kom inn i 2007-loven. Eiendomsmeglingsloven av 1989 hadde ikke noen bestemmelser som etter sin ordlyd direkte rettet seg mot dette, men kravet om god meglerskikk og eiendomsmeglers

omsorgsplikt satte grenser for adgangen til å motta slike inntekter og fordeler.

Eiendomsmeglingsforetak og advokater som driver eiendomsmegling i medhold av egen advokatbevilling, kan bare drive annen næringsvirksomhet som har naturlig sammenheng med eiendomsmegling og som ikke er egnet til å svekke tilliten til foretakets integritet og uavhengighet. En konsekvens av forbudet er at nesten all eiendomsmeglingsvirksomhet (unntatt advokater) er organisert som egne aksjeforetak. Foretaket er imidlertid, i motsetning til ansatte, ikke forhindret fra å motta inntekter for formidling av lån eller returprovisjon for andre, tillatte tjenester. Ett unntak er formidling av boligselgerforsikringer, der verken foretaket eller ansatte kan motta noen form for inntekt eller motytelse. Dette har vært begrunnet med at boligselgerforsikring innebærer endringer i den risiko selger påtar seg ved en rettighetsoverdragelse, ved at forsikringsselskapet overtar deler av risikoen for mangelsansvar etter avhendingslova. Forsikringen kan dermed ha betydning for den informasjon som selger har ansvar for å bringe frem om eiendommen, noe som igjen kan ha betydning for eiendomsmeglers utøvelse av oppdraget. Formidling av boligselgerforsikringen mot vederlag, dersom det var tillatt, kunne dermed være egnet til å svekke tilliten til foretakets integritet og uavhengighet. Derimot kan eiendomsmeglingsforetakene motta vederlag for formidling av boligkjøperforsikring. Utvalget drøfter formidling av forsikringer i punkt 18.3.4.

10.5.4 Vederlag og prisinformasjon

Med eiendomsmeglingsloven 2007 ble det innført flere regler som tok sikte på å styrke forbrukervernet knyttet til vederlag for eiendomsmeglingstjenester. Motivasjonen bak de fleste av lovendringene var å øke forbrukernes prisbevissthet. I tillegg ble det gjeninnført en form for prisregulering av meglervederlaget. Frem til 1990 var eiendomsmeglerens vederlag prisregulert ved at departementet fastsatte prosentsatser av salgssummen og et minstebeløp. Med andre ord var det bare tillatt med provisjonsbasert vederlag (over minstebeløpet). Satsene var avtagende med høyere salgssum, det vil si at vederlaget var degressivt.

Med eiendomsmeglingsloven 1989 ble det innført avtalefrihet om eiendomsmeglers vederlag innenfor rammen av alminnelige avtalerettslige regler. Dette er videreført ved at eiendomsmegler og forbruker fortsatt står fritt til å avtale forskjellige vederlagsformer, som provisjonsbasert vederlag, fastpris eller timepris. Men fra 2008 har det vært forbudt for eiendomsmegler å avtale progressiv provisjon i forbrukerforhold, det vil si avtale om at provisjonssatsen øker ved økende salgssum. I forarbeidene til 2007-loven ble progressiv provisjon vurdert som problematisk opp mot eiendomsmeglers uavhengighet, ved at eiendomsmegler fikk for stor egeninteresse i salgssummen, og opp mot eiendomsmeglers prisvurdering, ved at eiendomsmegler fikk et insentiv til å sette prisantydningen lavere enn markedsprisen. Derimot er andre former for insentivkontrakter ikke regulert, for eksempel kan eiendomsmegler avtale høyere provisjonssats betinget av raskt salg.

De nye bestemmelsene som kom med 2007-loven, er først og fremst ment å sikre informasjon til forbrukeren om pris på og kostnader av oppdraget. For det første ble det innført krav om at eiendomsmeglingsforetak eller advokater skal informere om prisene på sine tjenester slik at de lett kan ses av kundene. For det andre ble det innført krav om skriftlig tilbud basert på timepris i forbrukerforhold. For det tredje ble det stilt strengere krav til prisopplysninger og spesifisering av eiendomsmeglingsoppdraget i oppdragsavtalen, noe som også følger av markedsføringsloven § 10 med tilhørende forskrift. For det fjerde ble det presisert at det skal fremgå av salgsoppgaven hva som er avtalt om eiendomsmeglers vederlag. For det femte ble det innført plikt for eiendomsmegler til å skrive rekning etter at oppdraget er utført, der oppdragsgiver gis en spesifisert oversikt over antall timer som er medgått, uavhengig av avtalt vederlagsform. Endringene har det til felles at de tok sikte på å sette forbrukeren i stand til å vurdere og sammenligne vederlagsformer og pristilbud. Det har imidlertid vist seg at svært få forbrukere velger en avtale med timepris, selv om de får et slikt tilbud.

Ytterligere tok 2007-loven sikte på å bevisstgjøre forbrukerne om retten til å holde tilbake eiendomsmeglers vederlag som en praktisk sanksjonsmulighet ved mangelfull ytelse fra eiendomsmegler. Dette ble gjort ved for det første å lovfeste tilbakeholdsretten i eiendomsmeglingsloven. For det andre ble det inntatt en bestemmelse om at eiendomsmegler bare kan dekke sitt krav på vederlag i klientmidler som tilhører oppdragsgiveren, dersom oppdragsgiveren har samtykket til dette *etter at* handel er kommet i stand.

10.5.5 Informasjon til boligkjøperen

For forbrukere som vurderer boligkjøp, er det viktig å få tilgang til alle relevante opplysninger om

eiendommen for å ha et godt beslutningsgrunnlag om å legge inn bud. Eiendomsmegleren som har påtatt seg salgsoppdraget – som profesjonell, uavhengig formidler – fungerer som garantist for at kjøper får disse opplysningene. Etter eiendomsmeglingsloven har kjøperen krav på å få relevante opplysninger fra eiendomsmegleren som kan ha betydning for avtalen, før handel sluttes. Eiendomsmeglingsloven har en bestemmelse som lister opp visse minimumsopplysninger som skal fremstilles i en skriftlig oppgave (salgsoppgave). I denne bestemmelsen ligger det viktig forbrukervern, særlig for forbrukerkjøperen, men også for forbrukerselger, som har et ansvar etter avhendingslova for å legge frem opplysninger.

Salgsoppgaven skal fremstille den aktuelle boligen på en slik måte at forbrukeren ikke blir villedet, noe som også følger av markedsføringsloven, slik det er beskrevet i punkt 10.4. Selv om det ikke fremkommer eksplisitt i eiendomsmeglingsloven eller -forskriften, er det etablert praksis i eiendomsmeglingsbransjen at salgsoppgaven skal være tilgjengelig når markedsføringen av boligen starter.

Eiendomsmeglingsloven gir eiendomsmegler adgang til å unnlate å innhente og kontrollere alle opplysninger kjøperen har krav på å få, men det er kun ment som en snever unntaksregel der det foreligger forhold som gjør det umulig eller urimelig ressurskrevende for eiendomsmegler å innhente opplysningene. I slike tilfeller skal eiendomsmegler skriftlig orientere kjøper om grunnen til at opplysningene ikke er lagt frem og, så langt det er mulig, gi slik orientering før bud inngis.

For forbrukerselger ligger det en trygghet i at eiendomsmegler, som profesjonell formidler, påtar seg oppgaven med å innhente, kontrollere og formidle alle relevante opplysninger til interessenter, med tanke på å unngå et etterfølgende mangelskrav fra kjøper. Dersom eiendomsmegler gir uriktige eller ufullstendige opplysninger om eiendommen, vil selger riktignok bli identifisert med eiendomsmeglers feil og kan bli møtte med mangelskrav fra kjøperen. Imidlertid vil selger (ev. kjøper og øvrige interessenter) kunne kreve dekning under eiendomsmeglingsforetakets eller advokatens sikkerhetsstillelse, for eventuelt økonomisk tap som følge av at eiendomsmegleren ikke har oppfylt sine plikter.

Det er vanlig at boligselgere legger frem en tilstandsrapport, og mange eiendomsmeglere krever dette for å påta seg et oppdrag. Selv om eiendomsmegleren normalt bruker informasjon fra tilstandsrapporten i salgsoppgaven og tilstandsrapporten gir viktig informasjon til potensielle kjøpere, er det ikke et krav om tilstandsrapport etter eiendomsmeglingsloven. Et slikt krav ble vurdert i NOU 2006: 1. Riktignok mente flertallet i Bråthen-utvalget at opplysninger om tekniske forhold lå utenfor mandatet, men et mindretall var av en annen oppfatning. Mindretallet mente at eiendomsmegler vanskelig kan ivareta sine omsorgsoppgaver uten at det innhentes informasjon i form av en tilstandsrapport, og foreslo derfor at det ved formidling av boliger som hovedregel skal innhentes en tilstandsrapport (boligsalgsrapport). Flertallet viste derimot til at bruk av takst tradisjonelt har vært ansett som et forhold mellom selger og takstmann, og la til grunn at eiendomsmegleren ikke skal identifiseres med takstmannen. Etter flertallets oppfatning var det ikke rimelig å kreve at alle oppdragsgivere må innhente en boligsalgsrapport dersom de ønsker å benytte eiendomsmegler. Finansdepartementet sluttet seg til flertallets konklusjon og viste til at innføring av et slikt krav i eiendomsmeglingsloven bare ville gjøre tilstandsrapport obligatorisk når eiendom selges via eiendomsmegler, ikke ved direktesalg mellom kjøper og selger.

Spørsmålet om økt bruk av tilstandsrapporter ble tatt opp igjen av takstlovutvalget, som var bedt om blant annet å vurdere en lovpålagt plikt i avhendingslova og alternativer til dette, jf. NOU 2009: 6 spesielt kapittel 3. Utvalget var delt i synet på hvilke virkemidler som er mest hensiktsmessige for å øke bruken av tilstandsrapporter. Noen utvalgsmedlemmer anbefalte at det utelukkende skal knyttes kontraktsrettslige virkninger til bruk eller ikke-bruk av tilstandsrapport. Tanken er at disse virkningene skal gi insentiv for selger til å fremlegge rapport. En sentral kontraktsrettslig virkning som ble foreslått lovfestet, er at selger som ikke legger frem tilstandsrapport, ved mangelsvurderingen likevel skal anses å kjenne til opplysninger som ville ha kommet frem i en tilstandsrapport. Det innebærer en utvidelse av selgers opplysningsplikt. Enkelte av de samme utvalgsmedlemmene foreslo at disse reglene kombineres med en angrerett for kjøperen hvor tilstandsrapport ikke fremlegges. Forslagene ble vurdert i Prop. 44 L (2018–2019), der Justis- og beredskapsdepartementet gikk inn for å knytte kontraktsrettslige virkninger til bruk av tilstandsrapport, men avviste forslaget om angrerett, jf. punkt 7.3.3:

> «Til forslaget om å innføre en angrerett tilføyer departementet at en angrerett potensielt vil påføre selgeren så store ulemper at det i prak-

sis kan likestilles med en plikt til å fremlegge tilstandsrapport. Ikke minst gjelder dette når selgeren benytter megler: I og med at meglere gjerne har en egeninteresse i at salg gjennomføres raskt og uten komplikasjoner, må det antas at meglerne vil legge et sterkt press på selgere til å innhente tilstandsrapport ved alle salg. Dette er ikke nødvendigvis ønskelig, selv om det er et generelt mål med lovforslaget å øke bruken av tilstandsrapporter. … [det kan] tenkes flere situasjoner hvor det vil være unødvendig og lite ressurseffektivt å innhente en tilstandsrapport. En angrerett vil slik sett bli et lite fleksibelt virkemiddel med mindre det samtidig gis en rekke skjønnsmessige unntak. Denne typen reguleringer kan imidlertid svekke forutberegneligheten og virke prosessdrivende … [Ved] vurderingen av hvor inngripende virkemidler som skal velges, må [man] ta høyde for at bruken av tilstandsrapporter har økt betydelig siden utredningen ble avgitt i 2009. Dette er også et argument imot å innføre en angrerett, siden et slikt tiltak kan få betydelige og til dels utilsiktede konsekvenser for boligmarkedet. Departementet kan etter dette ikke se at de mulige fordelene med en angrerett oppveier de potensielle ulempene.»

Ved behandling av Prop. 44 L (2018–2019) vedtok Stortinget endringer i avhendingslova for blant annet å øke bruken av tilstandsrapporter som i hovedsak er i tråd med forslagene i proposisjonen. Endringene er nærmere beskrevet i punkt 10.3.

10.5.6 Budgivning og oppgjør

Avtaleslutningen mellom selger og kjøper i en bolighandel reguleres ikke av eiendomsmeglingsloven, men følger alminnelige avtalerettslige regler og prinsipper. Hovedregelen i avtaleloven er at rettslig bindende avtale er inngått når et tilbud er akseptert innen en fastsatt akseptfrist. Salg av bruktbolig gjennom eiendomsmegler gjennomføres normalt ved at boligen utbys til en prisantydning, med oppfordring til å gi bud. Dersom flere er interessert i å kjøpe boligen, legges det opp til en åpen auksjon med stigende bud, der eiendomsmegler løpende underretter deltagerne om andre bud, slik at disse gis anledning til å høyne sine egne bud. Normalt vinner det høyeste budet, det vil si at selgeren aksepterer dette budet. Selger har imidlertid ingen plikt til å velge det høyeste budet. Forhold som kan gjøre det mer attraktivt for selger å velge et lavere bud, kan for eksempel være overtakelsestidspunktet, forbehold om finansiering, salg av egen bolig, kjøpers planer for disponering av eiendommen mv.

Utover de mer overordnede bestemmelsene om god meglerskikk og eiendomsmeglers plikt til å gi kjøper og selger råd og opplysninger av betydning for handelen, inneholder ikke eiendomsmeglingsloven bestemmelser som spesifikt regulerer budgivningen. Derimot er departementet gitt hjemmel til å fastsette regler i forskrift om budgivning og om innsyn i opplysninger om bud i forskrift. I eiendomsmeglingsforskriften er det regler om eiendomsmeglers plikter ved budgivning, om innsyn i budjournal, og om føring av budjournal.

I reglene om budgivningsprosessen etter eiendomsmeglingsforskriften, ligger det et viktig forbrukervern. Eiendomsmegleren kan bare formidle bud, aksept og avslag som er gitt skriftlig, og der budgiveren har legitimert seg. Elektronisk budgivning tilfredsstiller kravet til skriftlighet dersom innholdet i den elektroniske budmeldingen er tilgjengelig også for ettertiden. Kravet til skriftlighet sikrer etterprøvbarhet om kommunikasjonen i budrunden. I tillegg høynes terskelen for å legge inn fiktive bud, gjennom et krav om at budgiveren må legitimere seg. Gjennom dette legger regelverket til rette for sikker, ordnet og effektiv eiendomshandel ved bruk av eiendomsmegler. Kravet til skriftlighet ble tatt inn i forskriften i 2013 som følge av at Finanstilsynet hadde mottatt et økende antall klager på budprosessen med påstander om blant annet fiktive bud fra selger eller eiendomsmegler, og at eiendomsmeglere unnlot å opplyse om forbehold i konkurrerende bud for å presse opp prisen. Ettersom kommunikasjonen i budrunden foregikk muntlig, var det i slike saker vanskelig å etterprøve informasjonsutvekslingen.

Det er også gitt regler i eiendomsmeglingsforskriften som skal sikre at de involverte gis tilstrekkelig tid til å områ seg i budgivningen. For en stor del dreier det seg om generelt utformede regler som gir rom for et betydelig skjønn. Eiendomsmegleren skal legge til rette for en forsvarlig avvikling av budrunden, og avpasse tempoet slik at selger og aktuelle interessenter kan sikres et forsvarlig grunnlag for sine handlingsvalg. Videre skal eiendomsmegleren fraråde selger å ta imot bud direkte, men henvise budgivere til eiendomsmegler. I forbrukerforhold skal eiendomsmegler ikke formidle bud med kortere akseptfrist enn klokken 12.00 første virkedag etter siste annonserte visning (formidlingsforbudet). Utover dette stilles det ikke krav til akseptfristens lengde.

Eiendomsmegleren skal snarest mulig føre alle bud inn i en budjournal med informasjon om når budet er mottatt, budgiverens navn, adresse og telefonnummer, budets størrelse, akseptfrist, eventuelle forbehold og tidspunkt for eventuelt bortfall av forbehold og tidspunkt for avslag eller aksept. Etter at budrunden er gjennomført skal eiendomsmegleren uoppfordret gi en kopi av budjournalen til selger og kjøper uten ugrunnet opphold. Andre som har deltatt i budrunden kan kreve å få kopi av budjournalen i anonymisert form. Formålet med innsyn i budjournalen er å sikre publikums tillit til eiendomsmeglernes uavhengighet gjennom åpenhet om deres håndtering av oppdrag.

Med mindre kjøper og selger ønsker noe annet, plikter eiendomsmegleren å sette opp skriftlig kjøpekontrakt som inneholder alle vesentlige vilkår for handelen, og sørge for gjennomføring av det økonomiske oppgjøret. I oppgjøret spiller eiendomsmegleren en særlig viktig rolle. Eiendomsmegleren skal sørge for sikker utveksling av ytelsene og sikre at ingen av partene eller deres kreditorer utsettes for økonomisk risiko. Hovedregelen er at ingen del av kjøpesummen kan disponeres til fordel for selger før det er etablert rettsvern for kjøpers erverv. Dette gjelder også innfrielse av selgers lån og inndekning av eiendomsmeglers vederlag og utlegg. Bestemmelsen kom inn i eiendomsmeglingsloven i 2014, og innebærer at eiendomsmegler ved salg etter avhendingslova ikke kan legge til rette for avtale om at kjøper skal betale forskudd på kjøpesummen, noe som var utbredt tidligere. Formålet er å beskytte kjøper mot konkurrerende rettsstiftelser i eiendommen.

Hvordan kontrakten utformes er ikke regulert i eiendomsmeglingsloven, men følger av avtaleloven og avhendingslova. Det har vært vanlig å selge boliger «som den er», se nærmere omtale av avhendingslova i punkt 13.3.2.

10.5.7 Adgang til klagebehandling

Foretak og advokater som driver eiendomsmegling, er pålagt å være tilsluttet en godkjent klageordning. Reklamasjonsnemnda for eiendomsmeglingstjenester behandler klager fra selgere, kjøpere og interessenter som opptrer i egenskap som forbruker. Forbrukere som ønsker å få avgjort en tvist med et eiendomsmeglingsforetak eller advokat som driver eiendomsmegling, har dermed mulighet til utenrettslig behandling av saken. Formålet er å gjøre rettshåndhevelsen lettere for alminnelige forbrukere, siden klagenemndsbehandling som regel er enklere, billigere og raskere enn ordinær domstolsbehandling. I dag er klagebehandlingen gratis for forbrukeren.

10.6 Indikatorer på forbrukervern

Virkninger på forbrukervernet er sentralt i en evaluering av eiendomsmeglingsloven. For å kunne si noe om virkningene er det nødvendig å kunne måle, kartlegge eller observere adferd i bolighandler eller oppfatninger om eiendomsmegleren som kan tenkes å være påvirket av reglene. Det er imidlertid ingen enkelt statistikk eller tallstørrelse som fanger opp forbrukervern rett frem eller i sin fulle bredde. I tillegg kommer det forhold at eiendomsmeglingsloven ikke virker alene, men sammen med annen lovgivning som har til formål å beskytte forbrukeren, som beskrevet i kapittel 13.

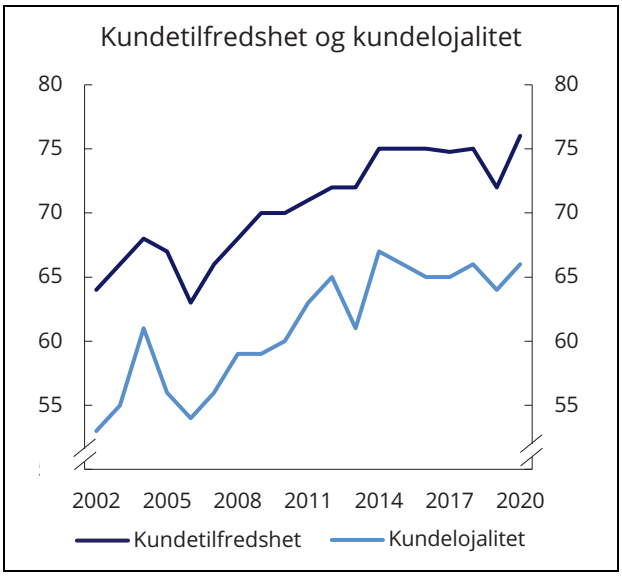
Det foreligger en del data som kan tenkes å si noe om hvordan forbrukere tilpasser seg eller oppfatter eiendomsmeglingstjenestene som de benytter. Spesielt interessant er det å se på data i form av tidsserier. Selv om det kan være vanskelig å tolke et visst nivå på en indikator som mye eller lite forbrukervern, kan endringer over tid si noe om retningen. Når det på et tidspunkt har skjedd endringer i regelverket som har til formål å beskytte forbrukere, er det interessant å undersøke om adferden eller meningene etter regelendringen skiller seg fra den før, eventuelt om det ikke er mulig å spore noen virkning. Adferdsendringer og meningsdannelse tar tid og påvirkes av mange forhold som ligger utenfor eiendomsmeglingsloven. Selv om det kan observeres virkninger som tilsynelatende gir en forståelig tidslinje – først regelendringen og deretter adferdsendringer – bør man være forsiktig med å tolke inn årsakssammenhenger.

Ulike data som kan belyse virkninger av eiendomsmegling, har forskjellige begrensinger som mål på forbrukervern. Det er likevel noen kilder som utpeker seg som mer relevante og etterrettelige om hvordan forbrukere tilpasser seg eller oppfatter eiendomsmegling:

- Spørreundersøkelser til forbrukere som kartlegger erfaringer og oppfatninger basert på kjøp av en vare eller tjeneste.
- Statistikk over skadehenvendelser kan si noe om konfliktnivået mellom to parter der den ene har forsikret seg mot krav om erstatning fra den andre parten.
- Saker til klageorgan viser i hvilken grad innklagede ikke har oppfylt lovpålagte eller avtalebaserte plikter.

Norsk Kundebarometer er en indeks på kundetilfredshet og kundelojalitet i ulike selskaper og bransjer. Indeksen er basert på en spørreundersøkelse der forbrukere vurderer selskapene på grunnlag av sine erfaringer med kjøp av varer eller tjenester. For eiendomsmegling blir forbrukerne spurt om de har solgt bolig i løpet av de to siste årene. De som har solgt bolig gjennom selskaper eller kjeder som er med i undersøkelsen, svarer på hvor fornøyde de er totalt sett, hvordan de oppfatter tjenesten ut fra det ideelle, i hvilken grad forventningene ble innfridd, og hvor attraktiv de opplever selskapet eller kjeden sammenlignet med konkurrentene. I tillegg svarer forbrukerne på hvor sannsynlig det er at de bruker samme selskap eller kjede ved neste boligsalg. I undersøkelsen måles kundetilfredshet og lojalitet på en skala fra 0 til 100, der 0 er dårligst og 100 er best. Bedrifter som får mindre enn 60 kundetilfredshetspoeng, har klart misfornøyde kunder. Bedrifter som oppnår mer enn 80 kundetilfredshetspoeng, lykkes med å begeistre kundene sine. Figur 10.1 viser kundetilfredshet og kundelojalitet i eiendomsmegling i perioden 2002–2020.

Kundetilfredsheten med eiendomsmeglere økte fra begynnelsen av 2000-tallet frem til 2014, og har deretter ligget på omtrent samme nivå. Hovedbildet er at eiendomsmegling har gått fra relativt lav til relativt høy kundetilfredshet over den siste tjueårsperioden. I 2020 fikk eiendomsmegling åttende høyest score for kundetilfredshet av til sammen 33 bransjer. Undersøkelsen av eiendomsmegling omfatter imidlertid bare de tre til fire største selskapene eller kjedene hvert år, og er derfor ikke representativ for hele bransjen. Dessuten måler undersøkelsen bare selgertilfredshet, og spør ikke om boligkjøp. De fleste boligselgere vil imidlertid ha erfaring også som boligkjøpere. Selv om boligkjøpet ikke nødvendigvis var gjennom samme selskap eller kjede som boligsalget, er det grunn til å tro at erfaringen som kjøper i det minste i noen grad kan ha påvirket resultatene.



Figur 10.1 Kundetilfredshet og kundelojalitet i eiendomsmegling, indeks fra 0 til 100

Kilde: Barcode Intelligence og Handelshøyskolen BI.

Kundelojaliteten til eiendomsmeglere er svært lav, selv om den også har økt betydelig over perioden. I 2020 kom eiendomsmegling ut med klart lavest score for kundelojalitet av samtlige bransjer. Liten kundelojalitet kan kanskje til en viss grad forklares med at boligsalg skjer sjelden, og forbrukeren derfor i mindre grad har en oppfatning om hvilken eiendomsmegler de skal bruke neste gang. En slik antagelse underbygges av at bilforhandlere også fremkommer med en kombinasjon av relativt høy kundetilfredshet og relativt lav kundelojalitet, men spriket er langt fra så stort som for eiendomsmegling. En annen forklaring kan være at eiendomsmeglingsselskaper og -kjeder i relativt liten grad har klart å bygge egne merkevarer. Lojalitet er forstått som bruk av samme selskap eller kjede ved neste salg, og det er ikke spurt om generell lojalitet til bruk av eiendomsmegler.

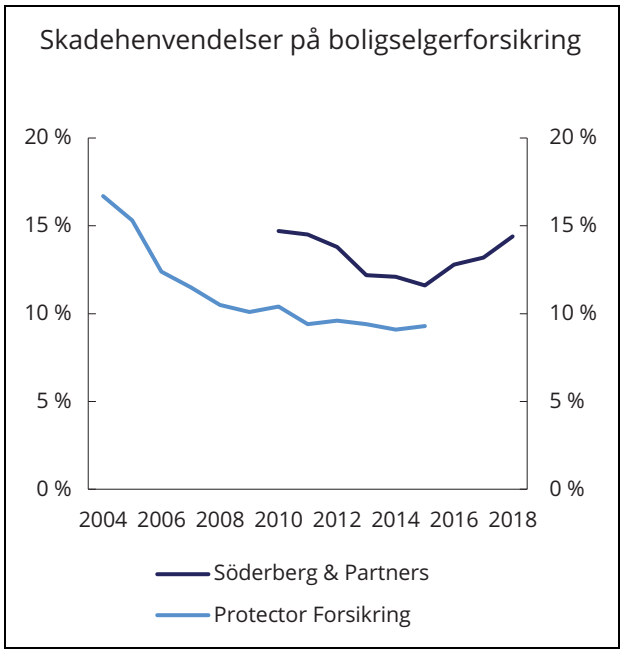
Forbrukernes erfaringer som boligkjøpere blir ikke løpende kartlagt, men det foreligger noen spørreundersøkelser. Undersøkelsene har brukt ulike utvalg, metoder og spørsmål, og er gjennomført med flere års mellomrom. Det er derfor vanskelig å si noe om utviklingen over tid på grunnlag av disse undersøkelsene. I Schjøll og Holth Thorjussen (2019) ble omtrent 2 000 forbrukere som hadde kjøpt eller solgt bolig de tre siste årene, spurt om regelverket for salgsprosessen og sine erfaringer med bolighandelen. Det fremkom at både kjøpere og selgere synes å ha dårlig oversikt over regelverket som regulerer salgsprosessen av brukte boliger. Videre svarte én av fem boligkjøpere at de var misfornøyde. Av boligkjøperne som var misfornøyde, endte rundt en tredjedel opp med faktisk å klage. De fleste av klagene ble først meldt til boligkjøperforsikringen, deretter eiendomsmegler, fulgt av boligselgerforsikringen, men færre direkte til selger. Rundt halvparten av de som klagde, opplevde at de fikk helt eller delvis medhold.

Skadehenvendelser på boligselgerforsikring (tidligere eierskifteforsikring) kan si noe om konfliktnivå mellom boligkjøper og boligselger, og indirekte om eiendomsmegler har sørget for at kjø-

perne har fått relevant og tilstrekkelig informasjon om boligens tilstand. For de fleste henvendelser om feil eller mangler ved boligen, finner forsikringsselskapet en løsning, enten det er et avslag eller et tilbud om retting eller erstatning, som partene aksepterer. Protector Forsikring (2017) mener egentlige konflikter bare er de avgjørelsene fra forsikringsselskapet som minst én av partene ikke aksepterer. Ut fra en slik forståelse er det bare én av fem skadehenvendelser som kan oppfattes som egentlig konflikt, og i så fall snakker man om et konfliktnivå på to til tre prosent av boligsalgene. Mer interessant enn å diskutere hva som skal betraktes som egentlige konflikter, er å se på utviklingen over tid i de hendelsene som forsikringsselskapene faktisk rapporterer. Gitt at selskapene har brukt de samme kriteriene over tid, kan tidsseriene si noe om i hvilken retning forbrukervernet har utviklet seg.

Bruken av boligselgerforsikring har økt over tid, og det er i dag rundt 90 prosent av selgerne som forsikrer seg helt eller delvis mot mulige erstatningskrav fra kjøperen. Det foreligger ingen samlet statistikk over skadehenvendelser, og vi er derfor avhengig av å bruke tall for porteføljen til det enkelte selskap. Figur 10.2 viser andel av boligselgerforsikringene med skadehenvendelser for porteføljene til henholdsvis Protector Forsikring i årgangene 2004–2015 og Söderberg & Partners 2010–2018. Dette har vært de største aktørene i markedet, slik at tallene bør være rimelig representative. Sammenholdt viser tidsseriene en viss nedgang i andelen skadehenvendelser frem til 2013, mens det deretter var først en utflating og de siste årene en viss økning. Merk at for de siste årgangene er skadehenvendelsene ikke uttømt. Forsikringen gjelder i fem år, og er sammenfallende med kjøpers rettigheter etter avhendingslova. Følgelig vil det komme inn noen flere skadehenvendelser på de siste årgangene frem til kravmuligheten er uttømt etter fem år. Det gjelder også porteføljen til Protector Forsikring, der tallene viser henvendelser per 2017. For øvrig har rapporteringen vært noe forskjellig i de to selskapene. Söderberg & Partners teller alle skadehenvendelser, også de som ikke resulterer i reell saksbehandling som følge av mangelfull dokumentasjon mv. Protector Forsikring gikk derimot over til å rapportere kun henvendelser med reell saksbehandling, noe som delvis forklarer reduksjonen i skadehenvendelser fra de første årgangene i Protectors portefølje.

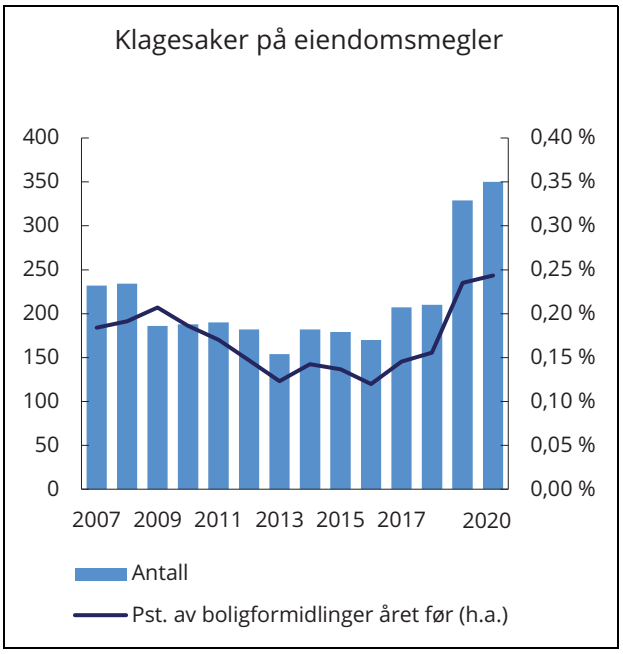
Saker til klageorgan viser omfanget av konflikter der minst én av partene mener at eiendomsmegleren har gjort feil eller ikke oppfylt sine plikter, og saken ikke har blitt løst direkte med eiendomsmeglingsforetaket. Utviklingen i klagesaker til Reklamasjonsnemnda for eiendomsmeglingstjenester bør derfor gi et temmelig direkte bilde av forbrukernes oppfatninger om feil eller forsømmelser fra eiendomsmeglerens side. Figur 10.3 viser antall klagesaker som er registrert for årene 2007–2020, og hvor stor andel disse utgjør av boligformidlingene. Normalt vil forbrukeren ta opp saken først med eiendomsmeglingsforetaket, og mange saker løses direkte mellom eiendomsmegler og kunden. Følgelig vil de sakene som går videre til Reklamasjonsnemnda for eiendomsmeglingstjenester ofte gjelde boligsalg noe tilbake i tid. Utvalget har derfor beregnet andelen av boligformidlinger som førte til klagesaker (klagefrekvensen) basert på antall formidlinger foregående år, for eksempel registrerte klager i 2020 dividert med formidlinger i 2019.



Figur 10.2 Skadehenvendelser på årganger av boligselgerforsikring

Kilde: Protector Forsikring (2017) og Söderberg & Partners.

Klager på eiendomsmegler som blir registrert i Reklamasjonsnemnda for eiendomsmeglingstjenester, ligger på et svært lavt nivå. Fra 2009 til 2016 var det en positiv trend, der en stadig mindre andel av formidlingene førte til klager på eiendomsmegler. På det laveste, med andre ord der forbrukervernet fungerte best, formidlet eiendomsmeglingsforetakene nesten 1 000 boliger for hver registrert klagesak. Deretter har utviklingen gått i feil retning, og i 2020 var det ikke mer enn 400 formidlinger per klagesak. Fortsatt må det kunne beskrives som et lavt klageomfang.



Figur 10.3 Registrerte saker i Reklamasjonsnemnda for eiendomsmeglingstjenester

Kilde: Reklamasjonsnemnda for eiendomsmeglingstjenester og Finanstilsynet.

Den økte tilbøyeligheten til å klage de siste årene har ingen umiddelbar forklaring. Behandlingen i Reklamasjonsnemnda for eiendomsmeglingstjenester viser at det ikke er useriøse klager som trekker opp tallene. Riktignok er det en større andel av klagene som avvises enn tidligere. De fleste sakene som blir avvist av nemnda skyldes at sakene reiser bevisspørsmål som ikke kan avgjøres under skriftlig behandling. På den annen side er det i de sakene som har blitt behandlet, en større andel av klagerne som har fått helt eller delvis medhold, jf. Reklamasjonsnemnda for eiendomsmeglingstjenester (2021).

Opplysningssvikt fra eiendomsmegleren har de siste årene kommet opp som den viktigste årsaken, med omtrent 40 prosent av de behandlede sakene. Dernest kommer misnøye med eiendomsmeglers saksbehandling, som utgjør omtrent 25 prosent. Motsatt har det blitt en lavere andel av saker som gjelder budgivning eller eiendomsmeglers vederlag og utlegg, som hver står for rundt 10 prosent av sakene. Fordelingen av sakstyper viser at det for en stor del er boligkjøperne som klager på eiendomsmegler. Boligselger vil typisk klage på vederlag eller utlegg, som har utgjort en stadig mindre andel av sakene de siste årene.

10.7 Utvalgets vurderinger

En stor del av reguleringen i eiendomsmeglingsloven er motivert ut fra ønsket om å beskytte forbrukerne, samtidig som det skal legges til rette for effektiv omsetning av fast eiendom gjennom eiendomsmegler. Slik utvalget ser det, er kravene om tillatelse og offentlig tilsyn, kvalifikasjonskravene, eiendomsmeglers undersøkelses- og opplysningsplikt, krav til budgivning og prinsippet om «ytelse mot ytelse» i oppgjøret, særlig viktige forbrukervernregler i dagens regulering av eiendomsmeglingsvirksomhet. Betydningen av eiendomsmeglingsloven for forbrukervernet, er ikke klart uttrykt i lovens formålsbestemmelser. Utvalget drøfter lovens formål i punkt 14.4.2, og forslår at det tas inn en tilføyelse i formålsbestemmelsen om at reguleringen særlig tar sikte på å sikre forbrukeres interesser.

Det kan tenkes forskjellige tilnærminger til forbrukervern i bolighandel. I punkt 10.2 er det beskrevet fem alternativer: mangelsansvar, angrefrist, forsikring, informasjon og profesjonell tredjepart. Bolighandel mellom forbrukere er omfattet av flere av disse tilnærmingene: Mangelsansvar og informasjonskrav for selger følger av avhendingslova, og gjelder alle bolighandler mellom forbrukere. Bruk av forsikring eller eiendomsmegler kommer i tillegg hvis den enkelte boligselger ønsker å gjøre bruk av det, og gir i så fall et ytterligere forbrukervern for begge parter i handelen. Ikke minst blir selgerne beskyttet mot erstatningsansvar som følge av feil de kan gjøre i gjennomføring av boligsalget. Derimot er angrefrist, i motsetning til i mange andre land, ikke en del av forbrukervernet ved bolighandler i Norge. Når bud eller aksept er avgitt, er dette bindende.

Markedsføringen av boliger gjennom annonser og salgsoppgaven er sentrale kilder til informasjon for de som vurderer boligkjøp. Derfor er regulering etter markedsføringsloven og Forbrukertilsynets tilsyn og veiledning en viktig del av forbrukervernet ved bolighandler. Utvalget har i punkt 21.3.1 vurdert om Finanstilsynet bør føre tilsyn også med markedsføring gjennom eiendomsmeglingsforetak, og anbefaler et tettere samarbeid om tilsynsarbeidet mellom Finanstilsynet og Forbrukertilsynet.

Forbrukervernet gjennom eiendomsmeglingsloven er i stor grad forebyggende, ved krav til tillatelse og tilsyn for både foretak og person, og til innholdet i et eiendomsmeglingsoppdrag. Det er ikke åpenbart at å innføre angrefrist i en eller annen form i tillegg, ville styrket forbrukervernet. Slik det er forklart i punkt 10.2, vil angre-

frist redusere risiko ved egne avgjørelser (ved at de kan omgjøres), men samtidig øke risikoen for at den andre parten velger å gå ut av avtalen. Angrefrist kan gi partene mer tid til å områ seg og gjennomgå avtalen (som da blir å regne som foreløpig), men vil på mange måter bare være en utsettelse av beslutningstidspunktet. Bruk av angrefrist medfører ekstra kostnader i bolighandelen, ikke minst for andre interessenter som legger inn bud mot en vinner som kanskje ikke vedstår seg sitt høyeste bud. For selgeren kan det bli nødvendig å gå i gang med et nytt salg dersom vinneren går tilbake på budet. Slik sett åpner angrefrist for fiktive eller useriøse bud, som kan undergrave salg gjennom auksjon som omsetningsform. Usikkerheten som angrerett skaper, har også den virkning at det bringer inn ytterligere et moment i en allerede krevende budrunde. Angreretten er en opsjon som begge parter må ta høyde for at den andre kan komme til å utøve. En rasjonell selger vil da vurdere bud ikke bare etter pris, men også etter sannsynlighet for at budgiveren vil vedstå seg budet. Opsjonsrisikoen trekker i retning av at flere budgivere kan oppleve at de ikke får tilslag selv om de legger inn det høyeste budet. Det kan tenkes ordninger som avbøter uheldige virkninger av angrefrist, for eksempel krav om depositum fra kjøper. Slik utvalget ser det, vil det være bedre å bygge videre på gjeldende eiendomsmeglingslov, og eventuelt styrke aktuelle bestemmelser som retter seg mot forbrukervern, fremfor å innlemme helt nye tilnærminger i rettstilstanden. Det kan imidlertid tenkes problemer ved gjennomføringen av budrunder der en snever form for angrefrist likevel kan vurderes, noe utvalget har drøftet i kapittel 22 om mulige endringer i avhendingslova.

Ettersom en vesentlig del av bestemmelsene i eiendomsmeglingsloven er motivert ut fra hensyn til å beskytte forbrukeren, er det få regler som kan fjernes eller gjøres mer lempelige uten at det svekker forbrukervernet. Loven med forskriftsbestemmelser setter strenge rammer for innholdet i et eiendomsmeglingsoppdrag og hvem som kan utføre ulike oppgaver, og det er begrenset hvilke elementer oppdragsgiverne kan velge bort fra oppdraget. Forbrukervernet har også en kostnadsside – både ved at forbrukerens avtalefrihet begrenses innenfor et eiendomsmeglingsoppdrag, ved at noen forbrukere betaler for mer omfattende eiendomsmeglingstjenester enn de ønsker, og ved at ansvarlig megler selv må utføre vesentlige deler av oppdraget og dermed har begrensede muligheter til å overlate oppgaver til medhjelper (mens eiendomsmeglerfullmektiger kan utføre de fleste oppgaver under kontroll av ansvarlig megler). Gjeldende rett gir imidlertid et visst handlingsrom. For eksempel tilbyr flere eiendomsmeglingsselskaper eller -kjeder såkalt hybridmegling, der oppdragsgiveren står for oppgaver som det ellers er vanlig at eiendomsmeglingsforetaket utfører. Eksistensen av slike tilbud viser at gjeldende eiendomsmeglingslov gir selskapene fleksibilitet til å differensiere eiendomsmeglingsproduktet og tilby kundene flere alternativer med ulik grad av egeninnsats. Som beskrevet i kapittel 8, har eiendomsmeglingsloven heller ikke hindret selskapene i å ta i bruk ny teknologi i stor grad. Utvalget mener derfor at handlingsrommet som ligger i gjeldende lov er tilstrekkelig, og har ikke funnet grunnlag for å foreslå mer fleksible lov- og forskriftsrammer for innholdet av et eiendomsmeglingsoppdrag.

Eiendomsmeglingsloven med forskrift har detaljerte regler for de fleste trinn i et salgsoppdrag til forbruker, men gir eiendomsmegleren relativt stor fleksibilitet i hvordan budprosessen legges opp. Riktignok er det oppstilt en rekke formkrav, blant annet at eiendomsmegler kun kan formidle skriftlige bud, aksepter og avslag, og om innsyn i budjournalen. Derimot er det få konkrete regler om gjennomføring av budprosessen. Et unntak, der loven griper direkte inn i gjennomføringen, er det såkalte formidlingsforbudet, som sier at eiendomsmegleren ikke kan formidle bud med kortere akseptfrist enn til kl. 12 første virkedag etter siste annonserte visning. Formidlingsforbudet ble innført for å gi partene bedre tid frem til budrunden starter, men det er fortsatt en utbredt oppfatning om at partene får for dårlig tid i selve budrunden. For å undersøke slike påstander og skaffe et bedre beslutningsgrunnlag, har utvalget fått gjennomført en analyse av norske buddata. Rapporten fra Samfunnsøkonomisk analyse AS er digitalt vedlegg til utredningen, og et utdrag er gjengitt i punkt 6.4. Selv om analysen ikke gir et entydig resultat om budgiverne trenger mer tid eller ikke, har utvalget vurdert det som sannsynlig at en regelbestemt akseptfrist kan bidra til mer tid i budrundene og mer ensartet praksis mellom eiendomsmeglere. På dette grunnlaget foreslår utvalget at det innføres krav til minste akseptfrist, og anbefaler at fristen settes til 30 minutter. Forslaget er nærmere drøftet og beskrevet i punkt 6.6.2 og punkt 19.3.7.3.

I noen boligsalg som er annonsert gjennom eiendomsmegler, forekommer det at interessenter forsøker å omgå en åpen budrunde ved enten å ta kontakt direkte med selgeren (kupping) eller

gi bud med forbehold om at det ikke skal formidles til andre budgivere (hemmelig bud). Selv om det er forbrukere som tror de oppnår en fordel av slik adferd – ellers ville det ikke ha forekommet – bidrar slik kupping og hemmelige bud til å svekke forbrukervernet totalt sett. Muligheten av slik adferd innebærer en risiko for øvrige forbrukere om at boligen trekkes før budrunden starter eller at de i budrunden ikke får informasjon om alle bud som ligger inne. Kupping og hemmelig bud bringer dermed inn ytterligere usikkerhet og informasjonssvikt for det store flertallet av forbrukere som følger de alminnelig spillereglene i budprosessen. Ulike tiltak som kan begrense eller fjerne kupping og hemmelig bud er drøftet i punkt 6.6.3. Nærmere drøfting av regelverket og forslag om at eiendomsmegler ikke skal kunne formidle hemmelig bud, står i punkt 19.3.7.4. Samtidig foreslår utvalget at Finanstilsynet ber foretakene rapportere hvor mange formidlinger som skjer på grunnlag av kupping. Mulige endringer i avhendingslova som kan motvirke kupping, er drøftet i kapittel 22.

Virkninger på forbrukervernet er sentralt ved evaluering av eiendomsmeglingsloven. Ettersom loven i stor grad er rettet inn mot å beskytte forbrukeren, må forbrukervern inngå som en hovedfaktor på nyttesiden i vurdering av virkninger av reguleringen. Endringene som har blitt innført med 2007-loven for å styrke forbrukervernet, er først og fremst utdannings- og kompetansekravene, som er nærmere beskrevet i punkt 17.2.1. Bakgrunnen for å innføre de nye kravene, var at det etter 1989-loven tillå faglig leder alene å skulle sikre kvaliteten på eiendomsmeglingstjenestene. Det ble ansett å ikke være tilstrekkelig, ettersom faglig leder i mange foretak i liten grad var involvert i det enkelte oppdrag. Formålet med å kreve bestemt utdanning og kompetanse for å utøve bestemte oppgaver, som innebærer et yrkeskrav, var å legge en større del av det faglige ansvaret på den utøvende eiendomsmegleren og høyne kvaliteten på eiendomsmeglingstjenestene, særlig i kritiske faser av oppdraget.

Utdannings- og kompetansekravene og kravet til etterutdanning som ble innført med 2007-loven, trådte i kraft 1. januar 2011. Endringene skjedde likevel mer gradvis. Flere tok eiendomsmeglerutdanning i påvente av de nye kravene skulle tre i kraft. Samtidig ble det innført en overgangsordning, som har gjort det mulig for erfarne eiendomsmeglere å fortsette uten å måtte ta hele utdanningen etter de nye kravene, dersom de avla en langt mer begrenset overgangseksamen. Det er likevel mulig å skjelne mellom en førsituasjon med lavere krav og en nåsituasjon med høyere krav til utdannings- og kompetansenivå. I utgangspunktet bør det gi grunnlag for å vurdere om kravene har virket etter intensjonen, herunder om det har høynet kvaliteten og effektiviteten av meglingen.

Det er ingen enkelt statistikk eller tallstørrelse som fanger opp forbrukervern rett frem eller i sin fulle bredde. Reglene om forbrukervern i bolighandler følger heller ikke bare av eiendomsmeglingsloven, men også av andre lover, der avhendingslova og markedsføringsloven er særlig viktige. I tillegg kommer det forhold at det kan ha skjedd endringer i boligmarkedet som påvirker forbrukervernet. Utvalget mener det likevel er mulig å si noe om virkninger av utdannings- og kompetansekravene ut fra foreliggende indikatorer, som er drøftet i punkt 10.6.

Kundetilfredshet med eiendomsmegling har vært jevnt stigende helt siden begynnelsen av 2000-tallet. Indikatorer som kan si noe om konfliktnivå viste også lenge en positiv utvikling, men synes å ha snudd i negativ retning fra rundt 2016. Antagelsen om et økende konfliktnivå understøttes av at skadehenvendelser og klagesaker har vist samme utvikling. Utvalget vil likevel understreke at konfliktnivået fortsatt fremstår som relativt lavt. Det kan umiddelbart fremstå som motstridende at kundetilfredsheten fortsatt utvikler seg positivt, samtidig som konfliktnivået har snudd i uønsket retning de siste årene. En nærliggende forklaring kan være at målingen av kundetilfredshet viser subjektive oppfatning for et tilfeldig utvalg av alle boligselgerne, mens indikatorer på konfliktnivå bygger på negative opplevelser fra et lite antall kjøpere. Det er fullt mulig at boligkjøperne jevnt over har blitt stadig mer fornøyde, samtidig som kjøpere med negative erfaringer vokser fra et lite til et litt større antall. Uansett viser forekomsten av negative kjøpererfaringer i boligmarkedet betydningen av lett tilgjengelige ordninger som kan rette opp eller kompensere feil, som forsikringer og klageorgan.

Forbrukervernet i bolighandler er omfattende og vel etablert med ordninger som bør videreføres. Utvalget mener likevel at det kan og bør gjøres forbedringer. Endringene i avhendingslova som skal gi insentiver til økt bruk av tilstandsrapporter og utdannings- og kompetansekrav til de som skal utarbeide rapportene, bør iverksettes så snart som mulig. I tillegg foreslår utvalget tiltak som styrker forbrukervernet etter eiendomsmeglingsloven, blant annet at all eiendomsmegling skal skje gjennom foretak med tillatelse, fagansvarlig må gjennomgå et ekstra kurs, det innføres

egnethetsvurdering av eiendomsmeglerfullmektiger og oppgjørsmedhjelpere, eiendomsmegler ikke lenger kan formidle hemmelig bud, og at foretakene må begynne å rapportere kuppformidlinger til Finanstilsynet.

Kapittel 11
Forenkling

11.1 Innledning

Forenkling krever at regelverket må være målrettet, klart formulert og forståelig for brukerne, samtidig som reglene ikke pålegger brukerne eller andre berørte unødvendige byrder. Slike føringer har alltid ligget til grunn for lovarbeid, men først mot slutten av 1990-årene ble det satt i gang et mer systematisk arbeid med å forenkle regelverk og redusere administrative byrder. Med programmet *Et enklere Norge*, som Regjeringen Bondevik I la frem høsten 1998, ble innsatsen samordnet og forenkling skjøvet opp på den politiske dagsorden. Senere regjeringer har fulgt opp med handlingsplaner mv. og gjennomført en rekke forenklingstiltak. Ved innføring av nye tiltak eller reformer har også *utredningsinstruksen* vært viktig for regelforenkling. Instruksen ble fastsatt første gang ved kongelig resolusjon 18. februar 2000 og er revidert i 2005 og 2016. Konsekvensutredning før beslutninger om statlige tiltak, herunder av regelendringer, har vært et krav siden utredningsinstruksen ble etablert første gang.

Utvalget har i sin gjennomgang av eiendomsmeglingsloven og drøfting av forslag til regelverksendringer, fortløpende vurdert mulige forenklinger. Ved vurdering av nye forenklingstiltak er det også viktig å se på hva som har vært gjort tidligere. Tidligere forenklingstiltak av betydning for eiendomsmegling er kort beskrevet i punkt 11.2. Det ble gjennomført en større kartlegging av administrative kostnader av finansmarkedsregelverket, herunder eiendomsmegling, i 2007. Resultater av kartleggingen og relevans for eiendomsmegling i dag, er beskrevet i punkt 11.3. Utvalgets vurderinger og forslag er gjengitt i punkt 11.4. Her er det beskrevet forslag som kan bidra til forenkling, men også mulige forenklingstiltak som utvalget ikke anbefaler.

11.2 Tidligere forenklingstiltak

Eiendomsmegling er omfattet av en del forenklingstiltak som gjelder næringsvirksomhet generelt, men det har også vært brede forenklingstiltak der eiendomsmegling har vært unntatt. Det har i relativt liten grad vært gjort endringer i eiendomsmeglingsloven eller -forskriften med et forenklingsformål. Bråthen-utvalget har i NOU 2006: 1 ingen uttalte forslag eller vurderinger om forenkling annet enn når det gjelder tittelbruk, men forenkling var heller ikke en del av utvalgets mandat.

Av generelle forenklingstiltak er det særlig tiltak rettet mot små foretak, som kan ha betydning for eiendomsmegling. Som beskrevet i punkt 7.2, er det en stor andel små og mikroforetak i næringen. Det har blitt betydelig enklere å etablere selskaper. Tidsbruk og kostnader er redusert ved innføring av elektroniske løsninger i Foretaksregisteret og omfattende innsending og veiledning gjennom portalen Altinn. Ved mange selskapsetableringer er behovet for bruk av ekstern støtte redusert. Eiendomsmegling er ikke omfattet av at kapitalkravet for aksjeselskaper er senket fra 100 000 til 30 000 kroner samtidig som etableringskostnader er tatt inn i kravet. Eiendomsmeglingsloven stiller krav til at foretaket har en egenkapital som er forsvarlig ut fra risikoen og omfanget av virksomheten, for å få konsesjon. Normalt krever Finanstilsynet fullt innbetalt aksjekapital på minst 100 000 kroner for nystiftede foretak som søker om tillatelse til å drive eiendomsmegling.

Gjennomføringen av teknologinøytralitet i aksjeloven fra 1. juli 2017 åpner for økt bruk av elektroniske løsninger, og gjør at selskapet kan sende meldinger digitalt til aksjeeiere. All dokumentasjon som kreves utarbeidet i medhold av aksjeloven og allmennaksjeloven, kan nå utarbeides og oppbevares elektronisk. Det har også blitt enklere å holde generalforsamling for eksempel på telefon eller gjennom elektronisk kommunikasjon, dersom alle aksjeeiere er enige om en slik behandlingsmåte.

Næringslivets rapportering til myndighetene har blitt enklere gjennom samordning og digitale løsninger. Frem til 2015 måtte alle som utbetaler lønn, pensjon og andre ytelser, rapportere lønns-

og ansettelsesforhold på fem forskjellige skjemaer til tre ulike etater. Nå rapporterer alle arbeidsgivere disse opplysningene elektronisk i en felles månedlig melding (A-melding). Videre er *Samordnet registermelding*, som tidligere var på ni papirsider, bygget om til en fullt ut elektronisk løsning. Bedriftene benytter meldingen for å rapportere til myndighetene om en rekke forhold, blant annet endringer i styre, skifte av revisor, adresseendringer, kapitalendringer, fusjon, fisjon mv. Samordnet registermelding benyttes også til registrering i sju registre, herunder Enhetsregisteret, Foretaksregisteret og Merverdiavgiftregisteret.

Det er gjort en rekke lettelser i krav til bokføring, regnskap og bruk av revisor. Den administrative byrden for næringslivet ved oppbevaring av regnskapsdokumentasjon er redusert blant annet ved at adgangen til elektronisk oppbevaring ble utvidet fra 2012, og ved at minstekravet til oppbevaringstid for de fleste former for primærdokumentasjon i 2015 ble satt ned til fem år etter regnskapsårets slutt, fra tidligere 10 år. Videre kan regnskapspliktige enkeltpersonforetak og ansvarlige selskaper som er «små foretak», fra 2018 utarbeide årsregnskap etter en regel om begrenset regnskapsplikt. Det innebærer at fremstillingen av informasjon til regnskapsformål vil være tilnærmet kostnadsfri for den regnskapspliktige, da den bygger på det arbeidet som er gjort for å oppfylle pliktene etter bokførings- og skatteregelverket. I tillegg er kravet om å utarbeide årsberetning opphevet for små foretak. Mange små aksjeselskap har siden 1. mai 2011 hatt anledning til å velge bort revisjon av årsregnskapet, men det omfatter blant annet ikke eiendomsmeglingsforetakene, som har revisjonsplikt.

Elektronisk tinglysing, som Kartverket startet våren 2017, er et digitaliseringsprosjekt av stor betydning for omsetning av eiendom – både for å redusere administrative byrder og hindre feilregistreringer. Systemet gir eiendomsmeglere, banker og andre profesjonelle brukere av systemet mulighet for fullelektronisk tinglysing av rettsstiftelser. Dette kan skje automatisk 24 timer i døgnet, bekreftes på sekunder og registreres umiddelbart i grunnboken. Elektronisk tinglysing medfører spart tid og spart porto for blant annet eiendomsmeglere og sparte kostnader til mellomfinansiering for boligkjøpere. Det har imidlertid tatt tid å etablere infrastruktur for utbredt bruk e-tinglysing, se nærmere omtale i punkt 7.6.

Enkelte forenklinger i eiendomsmeglingsregelverket ble gjennomført med virkning fra 1. januar 2018, jf. Prop. 158 L (2016–2017). Forenklingene gikk ut på å fjerne kravet om tillatelse fra Finanstilsynet for å etablere filial, endring av plikten til å sende melding til Finanstilsynet om endringer i eiendomsmeglingsforetakets ledelse, til 14 dager etter at skifte har funnet sted, utvidet adgang til å bruke elektronisk kommunikasjon med kundene og elektronisk avtaleinngåelse, samt forenklede regler om tittelbruk.

Høsten 2018 ble det gjort forenklinger i boligannonsene på Finn.no. Bakgrunnen var undersøkelser som blant annet Forbrukerrådet hadde utført, som viste at få kjøpere setter seg grundig inn i salgsoppgaven. Samtidig påpekte Forbrukertilsynet at gjeldende praksis med tilsynelatende komplett og tidvis ubalansert tekst i boligannonsene, var i strid med markedsføringsloven. Endringene bestod blant annet i at boligannonsene fikk en mer begrenset tekstdel med balansert informasjon om eiendommen, tydelig tekst om at annonsen ikke gir komplett informasjon om eiendommen, tydelig link til komplett informasjon på eiendomsmeglingsforetakets side, og mulighet til å lese digital salgsoppgave uten å legge igjen kontaktinformasjon. Målet var å gjøre boligannonsen mer oversiktlig slik at et raskt overblikk er tilstrekkelig for å avgjøre om eiendommen er interessant, samtidig som det skal være tydelig hvor man finner komplett informasjon om boligen.

11.3 Kartlegging av administrative kostnader

Bondevik II-regjeringen satte i 2005 et mål om at næringslivets administrative kostnader ved etterlevelse av regelverk skulle reduseres vesentlig innen utgangen av 2012. For å kunne etterprøve målet og utforme tiltak, ble det de etterfølgende årene gjennomført en rekke målinger av administrative kostnader av regelverk på ulike områder. I 2006 engasjerte Nærings- og fiskeridepartementet konsulentselskapene Rambøll Management AS (heretter Rambøll) og KPMG til å kartlegge de administrative kostnadene for næringslivet ved etterlevelse av finansmarkedslovgivningen. Kartleggingen ble gjennomført fra september 2006 til oktober 2007, og var basert på den såkalte standardkostnadsmodellen. Dette er en metode for å identifisere informasjonskrav i regelverket og kartlegge de administrative kostnadene næringslivet har ved å fremskaffe og eventuelt rapportere opplysninger til det offentlige eller til en tredjepart.

Ved bruk av standardkostnadsmodellen blir først regelverket gjennomgått for å identifisere

informasjonskrav. Videre gjøres et utvalg av foretak som antas å ha effektive, oppdaterte rutiner og arbeidsmetoder. I disse foretakene kartlegges de løpende kostnadene med å etterleve informasjonskravene. Kostnadene for disse «standard» foretakene legges til grunn for hele bransjen eller de bedriftene som er underlagt samme regelverk.

Anslag over administrative kostnader med standardkostnadsmodellen kan være både for lave og for høye. Informasjonskrav omfatter normalt en stor del av, men ikke alle de administrative kostnadene ved lov- og forskriftskrav. Standardkostnadsmodellen kartlegger bare driftskostnader, og ikke investeringskostnader. Resultatene viser kostnaden av å videreføre gjeldende regler for effektive foretak, som kan være vesentlig mindre enn for gjennomsnittsforetaket, og sier heller ikke noe om kostnadene av å innføre nye regler. På den annen side omfatter informasjonskrav også oppgaver som foretaket har en egeninteresse av å utføre, og som følgelig ikke er å anse som en byrde.

Funnene fra kartleggingen av finansmarkedsregelverket er presentert i Rambøll og KPMG (2008). Rapporten viser de administrative kostnadene ved å etterleve regelverket, uten å foreta nyttevurderinger av bestemmelsene. Med andre ord er gevinsten av regelverket for den enkelte virksomhet eller forbrukerne ikke drøftet, og det var heller ikke formålet med undersøkelsen. Eiendomsmegling var omfattet av kartleggingen under regelområdet rådgivning. Merk at kartleggingen ble foretatt på bakgrunn av eiendomsmeglingsloven 1989 og tilhørende forskrift, og ikke dagens lov, som trådte i kraft 1. januar 2008.

Ifølge kartleggingen medførte 1989-loven 257,4 mill. kroner i årlige administrative kostnader, mens det fulgte kostnader på 72,5 mill. kroner av eiendomsmeglingsforskriften 1990. Til sammen tilsvarer det omtrent seks prosent av omsetningen av eiendomsmeglingstjenester da kartlegging ble foretatt. Eiendomsmeglerens plikt til å gi kjøper opplysninger om eiendommen, fremsto med 254,7 mill. kroner som den regelen som medførte de største kostnadene. Gjennomsnittlig lønn i eiendomsmegling har økt med omtrent 95 prosent nominelt fra kartleggingstidspunktet frem til 2020. Legger vi til denne lønnsveksten, uten å ta hensyn til omsetningsvekst eller produktivitetsvekst – som trekker i hver sin retning – kommer vi til en kostnad på omtrent 500 mill. kroner i 2020. Ettersom 2007-loven utvidet kravene til hvilke opplysninger eiendomsmeglere plikter å undersøke og opplyse om, er det grunn til å anta at dette informasjonskravet medfører enda større kostnader i dag.

Eiendomsmeglers plikt til å sende oppgjørsoppstilling til partene, medførte ifølge kartleggingen kostnader på 40,9 mill. kroner. Det tilsvarer omtrent 80 mill. kroner i 2020, igjen uten å ta hensyn til økt omsetning og produktivitet. Denne plikten ble videreført i eiendomsmeglingsloven 2007.

Den tredje største kostnaden ble funnet å være plikten for eiendomsmeglere til å arkivere alle dokumenter som er mottatt eller utarbeidet i forbindelse med et oppdrag, anslått til 19,4 mill. kroner. Som den fjerde største kostnaden kom plikten for eiendomsmeglingsforetak til å rapportere halvårlig oppgave for eiendomsmegling til Finanstilsynet, som ble beregnet til 10,1 mill. kroner. Også disse pliktene er videreført i regelverket.

11.4 Utvalgets vurderinger

11.4.1 Generelt om forenkling av eiendomsmegling

Tiltak av svært forskjellig art og omfang kan bidra til forenkling. Det avspeiler at forenklingsarbeidet spenner over et bredt virkemiddelregister, og retter seg mot ulike målgrupper – både næringsvirksomhet og forbrukere. Utvalget kjenner ikke til noen presis eller utfyllende definisjon av hva som kvalifiserer som forenkling. Ut fra forenklingsarbeidet både i Norge og internasjonalt er det likevel mulig å danne seg et bilde av hva slags tiltak som kan bidra til forenklinger. Omsatt til eiendomsmegling, kan en ikke uttømmende liste over mulige forenklinger inneholde følgende:

- Lovteknisk opprydding og språklige endringer i regelverket som gjør det mer forståelig og tilgjengelig for både eiendomsmeglere og publikum.
- Endringer i rettigheter og plikter for foretak og eiendomsmeglere, for eksempel forenklinger i pålagte oppgaver som gir tids- eller kostnadsbesparelser, eller i formelle krav for å etablere og drive eiendomsmeglingsvirksomhet.
- Digitalisering og tilrettelegging av offentlig registrering og informasjon for eiendomsmeglere og andre brukere i eiendomsmarkedet.

Formålet med lov- og forskriftsreguleringen av eiendomsmegling, er å sikre at omsetningen av boliger og andre eiendommer gjennom eiendomsmegler skjer på en sikker, ordnet og effektiv måte, samt å legge til rette for at partene får profesjonell og upartisk bistand med særlig hensyn til forbrukernes interesser, slik det kommer til uttrykk i lovutkastet § 1-1. Forbrukerhensyn bør derfor veie tungt ved vurdering av eventuelle

endringer i regelverket, samtidig som eiendomsmeglingen skal foregå slik at omsetningen skjer kostnadseffektivt.

Virkningsfulle forenklingstiltak vil gjennomgående bidra til en mer kostnadseffektiv eiendomsomsetning. Det betyr ikke at alle tiltak som reduserer kostnader, er samfunnsøkonomisk lønnsomme. Å fjerne eller nedskalere reguleringer kan også medføre et nyttetap, for eksempel ved at forbrukervernet reduseres. Skal et tiltak være samfunnsøkonomisk lønnsomt, må nyttetapet ikke være større enn kostnadsreduksjonen, summert over både forbrukere, foretak og myndigheter. I mange tilfeller er det imidlertid vanskelig eller umulig å tallfeste nyttevirkninger av regelendringer, og man er henvist til mer kvalitative avveininger. Det man i hvert fall kan si er at et tiltak som reduserer kostnader uten å svekke formålet med regelverket, vil være samfunnsøkonomisk lønnsomme.

Utvalget er bedt om å særlig vurdere forenklinger overfor boligselger og -kjøper og tiltak som kan bidra til en trygg og forutsigbar omsetning av privatboliger. Eiendomsmeglingsloven regulerer eiendomsmeglingsvirksomheten og setter minimumskrav til tjenestene overfor boligselger og -kjøper. Ansvaret for å tilby trygge og enkle tjenester til forbrukeren ligger imidlertid først og fremst på eiendomsmegleren, og kan i begrenset grad lovreguleres utover visse minimumskrav. Lovgiver kan for eksempel fjerne krav til dokumentasjon på papir, men det er opp til eiendomsmeglingsforetakene å utvikle enkle og forståelige digitale løsninger overfor forbrukeren. Samarbeid mellom myndighetene og bransjen kan legge til rette for trygge og enkle tjenester overfor forbrukeren. Et eksempel er endringene i boligannonsene på Finn.no fra høsten 2018. Etter anbefaling fra Eiendom Norge og i samråd med Forbrukertilsynet, ble boligannonsene endret slik at det skilles tydelig mellom annonse og komplett salgsinformasjon, som heretter finnes på eiendomsmeglingsforetakenes hjemmeside. Formålet var at det skulle bli mer oversiktlig for forbrukerne å avklare om eiendommen er interessant, samtidig som det skal være tydelig hvor man finner komplett informasjon om boligen.

De aller fleste bestemmelser i eiendomsmeglingsloven er fastsatt med et formål om å beskytte forbrukeren. Det medfører, slik utvalget ser det, et relativt begrenset rom for å fjerne eller nedskalere bestemmelser i eiendomsmeglingsloven. Ved vurdering av mulige forenklinger i regelverket for eiendomsmegling, må det foretas avveininger mellom kostnadsreduksjon og forbrukervern.

11.4.2 Konkrete forslag til forenklinger

Lovteknisk forenkling og språklig modernisering

Lovtekster som regulerer forhold av betydning særlig for forbrukere og små foretak, slik eiendomsmeglingsloven gjør, bør være oversiktlige og enkle å sette seg inn i for brukeren. Utvalget har ikke funnet behov for å gjøre store endringer i eiendomsmeglingsloven, men foreslår å flytte enkelte bestemmelser fra forskrift til lov eller innenfor loven. Spesielt foreslår utvalget å flytte sentrale bestemmelser om budgivningen fra forskrift til lov. Samtidig foreslår utvalget en språklig modernisering av loven ved å bruke «eiendomsmegler» eller «formidler» i stedet for «mellommann», og «upartisk» i stedet for «uhildet». Som følge av utvalgets forslag om å oppheve retten til å drive eiendomsmeglingsvirksomhet i medhold av advokatbevilling, fjernes «advokat» fra alle aktuelle bestemmelser og bestemmelser som regulerer advokater særskilt, som gjør lovteksten enklere og mer sammenhengende. Til sammen medfører utvalgets forslag at loven blir mer oversiktlig og tilgjengelig for den alminnelige bruker.

Fjerne krav om timepristilbud

Eiendomsmegler har plikt til å gi tilbud på timepris, jf. eiendomsmeglingsloven § 7-2 andre ledd. Plikten gjelder uavhengig av om boligselgere ønsker at oppdraget blir fakturert etter timepris, og de fleste oppdrag inngås med enten fastpris eller provisjonsbasert vederlag. Utarbeidelse av timepristilbud er neppe særlig kostnadskrevende for salg av en normal bolig, men kan kreve større innsats for unike og kompliserte salgsoppdrag. Formålet har vært å gjøre kundene mer prisbevisste, men har neppe hatt den tilsiktede virkningen når de aller fleste likevel velger fastpris eller provisjonsbasert vederlag. Utvalget foreslår derfor at plikten til å gi timepristilbud oppheves, se punkt 20.4.4. Etter forslaget vil eiendomsmegleren og kunden stå fritt til å avtale om det skal gis timepristilbud.

Fjerne krav til å skrive rekning på medgått tid

I alle salg skal eiendomsmegleren skrive rekning som viser antall timer medgått i de enkelte faser av oppdraget, jf. eiendomsmeglingsloven § 7-2 tredje ledd. Formålet har vært å få ned prisen på eiendomsmeglingstjenestene ved å synliggjøre reell tidsbruk og kostnadene ved dette. Det er imidlertid usikkert om plikten til å skrive rekning har noen virkning på vederlaget. For det første

avtales vederlagets størrelse og form ved oppdragsinngåelsen, og det blir betalt før oppdragsgiveren mottar rekningen. For det andre går det for de fleste boligselgere lang tid fra et boligsalg til det neste, slik at tidsbruken i ett oppdrag har begrenset overføringsverdi til det neste. I punkt 20.4.4 er det anført flere argumenter, og utvalget foreslår at kravet om å skrive rekning på medgått tid, utgår.

Fjerne krav om prisopplysninger i salgsoppgaven

Eiendomsmeglingsvirksomhetene er forpliktet til å opplyse om hva som er avtalt om vederlaget i salgsoppgaven, jf. eiendomsmeglingsloven § 6-7 andre ledd nr. 14. Ettersom dette er opplysninger som allerede foreligger, er kostnaden av kravet for selve oppgaven med å lage salgsoppgaven svært liten. Ut fra andre hensyn, som er drøftet i punkt 19.3.6.3, mener utvalget at kravet bør fjernes. Forslaget om å fjerne kravet innebærer likevel en forenkling av salgsoppgaven.

Lempninger i konsesjonskrav til næringsmegling og utleiemegling

Foretak som skal drive eiendomsmegling må i dag ha en konsesjon som er den samme for alle typer eiendomsmeglingsvirksomhet, men med adgang til å fravike nærmere angitte bestemmelser i loven som regulerer krav til utøvelse av meglingen, ved næringsmegling, utleiemegling og utenlandsmegling. Et flertall i utvalget, medlemmene *Moen, Anundsen, Edlund, Hauge, Kasland, Nordskog-Inger, Pauriene, Pihl, Skjelbostad og Tuv*, mener det er hensiktsmessig å regulere differensierte konsesjonskrav slik at det opereres med flere konsesjonstyper. Flertallet foreslår lempninger i kravene til næringsmegling og utleiemegling, som vil innebære forenklinger ut fra gjeldende bestemmelser. For næringsmegling mener flertallet at det ikke er behov for tilknytning til klagenemnd, for lovpålagt krav om sikkerhetsstillelse, eller for å stille krav til fagansvarlig. For uteleiemegling mener flertallet at det kan gjøres lempninger i kravet til sikkerhetsstillelse, stilles noe mindre strenge krav til fagansvarlig, og ha større fleksibilitet til utføring av eiendomsmeglingsoppdraget, herunder kvalifikasjonskravene for ansvarlig megler. Utvalgets mindretall, medlemmet *Bergem*, er derimot kritisk til å gjøre endringer med utgangspunkt i differensierte konsesjonsklasser. Mulige forenklinger av krav til næringsmegling og utleiemegling og nærmere begrunnelse av ulike syn i utvalget på differensierte konsesjonsklasser, fremkommer i punkt 15.4.6.

Fjerne krav om tillatelse for delt fagansvar innenfor foretak

For at samme person skal være fagansvarlig for mer enn ett foretak eller én filial, er det krav om tillatelse fra Finanstilsynet, jf. eiendomsmeglingsloven § 2-9 andre ledd siste punktum. Et flertall i utvalget, medlemmene *Moen, Anundsen, Edlund, Hauge, Kasland, Nordskog-Inger, Pauriene, Pihl, Skjelbostad og Tuv,* mener styret i det aktuelle foretaket er nærmest til å vurdere hva som er forsvarlig innretting av fagansvaret. Flertallets forslag gjelder kun forenklingen av delt fagansvar for flere filialer innenfor samme foretak, og ikke mellom ulike foretak. Et mindretall, medlemmet *Bergem*, mener kravet om tillatelse for delt fagansvar, bør videreføres uten endringer. Mulig forenkling av tillatelse for delt fagansvar og ulike syn i utvalget, er nærmere drøftet i punkt 15.4.7.1.

Tillate digital oppbevaring av kjøpekontrakter med «original» på papir

Eiendomsmeglingsforetaket plikter å oppbevare ett eksemplar av kjøpekontrakten i original, jf. eiendomsmeglingsforskriften § 3-7. Formålet er å sikre dokumentasjon, både med tanke på partene ved en etterfølgende tvist, og for kontroll og tilsyn ved offentlige myndigheter. Dokumentene kan lagres elektronisk med unntak av kjøpekontrakter som er signert på papir, som må oppbevares i papirform for å tilfredsstille kravet til «original». Det vil være en forenkling å fjerne kravet til at kjøpekontrakten skal oppbevares i «original», slik at alt kan oppbevares elektronisk. Utvalget foreslår at den nærmere reguleringen av arkiveringsplikten fortsatt skal ligge i eiendomsmeglingsforskriften. Selv om det ikke legges frem konkrete forslag til forskriftsbestemmelser, anbefaler utvalget at det blir tillatt å oppbevare alle kjøpekontrakter digitalt. Endringer i arkiveringsplikten er drøftet i punkt 16.3.

11.4.3 Ikke anbefalte tiltak

I sin drøfting av mulige forenklingstiltak, har utvalget også sett på tiltak som det ikke anbefaler å gå videre med. Noen tiltak ville svekke forbrukervernet så vidt mye, at utvalget mener de vil kunne gi et samfunnsøkonomisk tap, og derfor må avvises. Andre tiltak er blitt overflødige på grunn av digitalisering og utvikling av dataregis-

tre, slik at kostnadsbesparelsen av å fjerne informasjonskravet ville være ubetydelig. Følgende omfatter forenklingstiltak som utvalget oppfatter at har blitt foreslått eller påpekt i ulike sammenhenger, men er ikke nødvendigvis uttømmende:

Eiendomsmeglers undersøkelses- og opplysningsplikt

Kartleggingen som ble foretatt av Rambøll og KPMG, identifiserte eiendomsmeglers undersøkelses- og opplysningsplikt som den klart største administrative kostnaden for eiendomsmeglingsbransjen. Undersøkelses- og opplysningsplikten følger av eiendomsmeglingsloven § 6-7. Plikten er delvis av generell karakter, ved at eiendomsmegleren skal sørge for at kjøperen får opplysninger denne har grunn til å regne med å få og som kan få betydning for avtalen. I tillegg er det en detaljert opplisting av minimumsopplysninger som skal fremkomme av salgsoppgaven.

Informasjonen som eiendomsmegleren plikter å gi i salgsoppgaven, er opplysninger om eiendommen av rettslig og faktisk karakter som ikke dekkes av den bygningstekniske tilstandsrapporten. Samtidig er det viktig for potensielle kjøpere å få tilgang til alle relevante opplysninger, slik at de har et godt informasjonsgrunnlag for beslutningen om å legge inn et bud eller ikke på eiendommen. Det kan vanskelig gjøres forenklinger i kravene til eiendomsmeglerens undersøkelses- og opplysningsplikt, uten at det vil svekke forbrukervernet. Samtidig har bruk av digital teknologi og utvikling av dataregistre siden kartleggingen i 2007, vesentlig redusert kostnadene med å innhente informasjonen. Arbeidet med innhenting av lovpålagt informasjon er nå for en stor del automatisert gjennom fagsystemene som eiendomsmeglerne bruker. Dertil kommer det forhold at eiendomsmegleren har adgang til å bruke elektronisk kommunikasjon til å formidle den skriftlige oppgaven, dersom mottakeren ønsker det, jf. eiendomsmeglingsloven § 3-7 første ledd. Utvalget ser det derfor ikke som aktuelt med forenklinger i eiendomsmeglerens undersøkelses- og opplysningsplikt.

Prisopplysninger

Eiendomsmeglingsforetak, advokater og rettshjelpere som driver eiendomsmegling, har plikt til å informere om prisene på sine tjenester slik at de lett kan ses av kundene, jf. eiendomsmeglingsloven § 7-1. Virksomhetene har neppe kostnader av betydning med å gi prisinformasjon. Men det kan stilles spørsmål ved om kravet har reell betydning for prisen på oppdragene, og derfor kunne fjernes som et forenklingstiltak. Med unntak av mer standardiserte tjenester som markedsføringspakker og rene oppgjørsoppdrag, vil en veiledende prisliste gi liten informasjon om prisen kunden faktisk har mulighet til å oppnå. Det er vanlig at vederlaget til eiendomsmeglingsforetak fastsettes i forhandlinger ved inngåelse av oppdragsavtale, der oppdragsgiver kan ha innhentet tilbud fra flere eiendomsmeglingsforetak.

Selv om prisinformasjonen kan ha liten betydning for den endelige prisen, gir kravet om enkel og tilgjengelig prisinformasjon forbrukeren et visst utgangspunkt for å sammenligne priser mellom eiendomsmeglingsforetak og ta en veloverveid beslutning om hvem som skal få oppdraget. Eiendomsmeglingsforetak har uansett plikt til å gi prisopplysning ved lett synlig prisoppslag eller ved prisliste lagt frem på det stedet tjenesten vanligvis bestilles, jf. prisopplysningsforskriften § 11 første ledd. Å fjerne bestemmelsen i eiendomsmeglingsloven vil derfor ikke innebære noen reell forenkling for eiendomsmeglingsvirksomheten. Utvalget mener det fortsatt vil være hensiktsmessig at eiendomsmegler blir informert om plikten til å gi prisopplysninger også i eiendomsmeglingsloven, og foreslår derfor å videreføre eiendomsmeglingsloven § 7-1.

Oppgjørsoppstilling

Etter at oppgjøret er gjennomført, har eiendomsmegleren plikt til å sende oppgjørsoppstilling til partene. Dette er en slags kvittering for gjennomført oppgjør, og har vært begrunnet med at partene skal kunne føre kontroll med at eiendomsmegleren har gjennomført oppgjøret korrekt. Kravet er regulert i eiendomsmeglingsforskriften § 3-13. Ifølge KPMG og Rambøll (2008), var plikten til å sende oppgjørsoppstilling den nest mest kostnadskrevende informasjonsplikten for eiendomsmeglere. I dag genereres oppgjørsoppstillingen automatisk i foretakenes fagsystemer, på bakgrunn av data fra oppgjørsdelen i systemet. Utsendelse til partene kan gjøres elektronisk. Det er derfor lite som taler for at det er rom for forenklinger, utover å fjerne kravet om oppgjørsoppstilling i sin helhet. Fjerning av kravet vil imidlertid svekke forbrukervernet, og utvalget anbefaler ikke å vurdere dette tiltaket nærmere.

Arkiveringsplikten

Eiendomsmegler har plikt til å oppbevare kontrakter, dokumenter og journaler i minst ti år, jf. eiendomsmeglingsforskriften § 3-7 tredje ledd. For oppbevaring av regnskapsmateriale er kravet fem år, og en mulig forenkling ville være å innføre tilsvarende oppvaringskrav for materiale fra eiendomsmeglingsoppdrag. KPMG og Rambøll (2008) påpekte at reduksjon av oppbevaringstiden kunne gi en vesentlig kostnadsreduksjon. Muligheten for digital arkivering er imidlertid forbedret og kostnadene vesentlig redusert siden kartleggingen.

De fleste tvister i bolighandelen vil oppstå innen fem år, da hovedregelen i avhendingslova § 4-19 tredje ledd er en absolutt reklamasjonsfrist på fem år. Det finnes imidlertid to praktisk viktige unntak fra dette. Reklamasjonsfristen kan være lengre der dette er avtalt mellom partene, samt i de tilfellene der boligselger har opptrådt grovt uaktsomt, uærlig eller i strid med god tro. I disse tilfellene vil det gjelde en reklamasjonsrett selv når tvisten oppstår senere enn fem år etter overtagelse av boligen. Utvalget anbefaler at det blir tillatt å oppbevare alle kjøpekontrakter digitalt, slik det er begrunnet i punkt 16.3. Dersom eiendomsmeglingsforskriften endres på dette punktet, vil alle kontrakter, dokumenter og journaler kunne oppbevares digitalt. I så fall vil det ikke ligge noen nevneverdig kostnadsbesparelse for foretakene i å nedkorte arkiveringstiden fra ti til fem år. Utvalget mener derfor at det ikke er grunn til å vurdere nedkorting av den pliktige arkiveringstiden.

Rapportering til Finanstilsynet

Eiendomsmeglingsvirksomhetenes plikt til å rapportere til Finanstilsynet, er regulert i eiendomsmeglingsforskriften § 2-9. Foretakene rapporterer halvårlig, mens advokater og rettshjelpere rapporterer én gang i året.

KPMG og Rambøll (2008) pekte på at rapporteringen burde være tilgjengelig i Altinn, slik at revisor kan logge seg inn og sende oppgaven. Siden 2012 har rapporteringen blitt gjort i Altinn, men slik at foretaket og revisor fyller ut hver sin del. I rapporten ble det også foreslått at det for foretak som har utkontraktert utfylling av rapporteringen til regnskapsfører, burde være tilstrekkelig at regnskapsfører fyller ut revisors del av oppgaven. Finanstilsynet har lagt det opp slik i dag at foretaket skal fylle ut hele oppgaven med unntak av ett punkt, som skal fylles ut og signeres av revisor, der revisor bekrefter at klientmiddelbehandlingen er i samsvar med lov og forskrift. Når det gjelder klientmiddelbehandling, har revisor en viktig kontrollfunksjon, og det er av stor betydning for Finanstilsynets mulighet til å føre tilsyn med eiendomsmeglingsforetakenes klientmiddelbehandling at revisor gir sin vurdering av denne i forbindelse med rapporteringen. Utvalget vil understreke at Finanstilsynet jevnlig vurderer om rapporteringskravene er rimelige ut fra reelle behov for tilsyn og kontroll, men ser ikke grunnlag for å anbefale endringer som et forenklingstiltak. Derimot foreslår utvalget at virksomhetene begynner å rapportere utenlandsmegling og omfanget av kupping, som er drøftet i punkt 14.4.8 og punkt 6.6.3.

Kapittel 12
Tiltak mot hvitvasking

12.1 Innledning

Eiendomsmeglere har vært underlagt plikter i hvitvaskingsregelverket siden 1. januar 2004, da hvitvaskingsloven 2003 trådte i kraft og utvidet regelverkets anvendelsesområde til en rekke nye aktører, herunder eiendomsmeglere. Tilsvarende er advokater underlagt hvitvaskingsloven blant annet når de driver eiendomsmeglingsvirksomhet.

I korte trekk stiller regelverket krav om intern tilrettelegging i form av en identifisering og vurdering av virksomhetens risikoer for å bli brukt til hvitvasking eller terrorfinansiering, etablering av interne rutiner for å håndtere risiko og sikre etterlevelse av regelverket, samt en plikt til å gi ansatte nødvendig opplæring. Videre skal eiendomsmegler iverksette ulike kundetiltak i oppdragsgjennomføringen og foreta nærmere undersøkelser der mistenkelige forhold avdekkes – eventuelt rapportere disse til Økokrim.

Finanstilsynet har utarbeidet veiledning om hvitvaskingsloven som retter seg spesielt mot eiendomsmeglere, jf. rundskriv 11/2019 *Veiledning til etterlevelse av hvitvaskingsregelverket i eiendomsmeglingsvirksomhet*. Også den generelle veiledningen fra Finanstilsynet til rapporteringspliktige om hvitvaskingsloven kan være til hjelp for eiendomsmeglere, jf. rundskriv 8/2019 *Veileder til hvitvaskingsloven*. I tillegg la Økokrim i mai 2020 frem en særskilt veiledning til eiendomsmeglere og advokater som driver eiendomsmegling vedrørende rapportering av mistenkelige forhold etter hvitvaskingsloven § 26.

I dette kapitlet er det først en gjennomgang av de konkrete risikoforholdene som tilsier at det iverksettes tiltak overfor eiendomsmeglingsvirksomhet. Deretter er det redegjort for internasjonale føringer som krever at antihvitvaskingsregelverket gjøres gjeldende for eiendomsmeglere. Videre blir det redegjort for de overordnede rammene for eiendomsmeglingsvirksomhet under hvitvaskingsregelverket, og hvilke krav som stilles til tilsyn og kontroll med etterlevelsen. Herav følger pliktene som eiendomsmeglerne er underlagt, som blir kort gjennomgått. Til slutt kommer utvalgets vurdering av tiltak mot hvitvasking.

12.2 Hvitvasking med tilknytning til eiendomsmeglingstjenester

Hvitvasking omfatter å sikre utbyttet fra straffbare handlinger. Formålet med hvitvaskingen er både å få utbyttet til å fremstå ervervet på lovlig måte, samtidig som dets illegale opphav skjules. I straffeloven § 337 første og andre ledd er følgende bestemt:

> «For hvitvasking straffes den som
> a) yter bistand til å sikre utbyttet av en straffbar handling for en annen ved for eksempel å innkreve, oppbevare, skjule, transportere, sende, overføre, konvertere, avhende, pantsette eller investere det, eller
> b) gjennom konvertering eller overføring av formuesgoder eller på annen måte skjuler eller tilslører hvor utbyttet av en straffbar handling han selv har begått, befinner seg, stammer fra, hvem som har rådigheten over det, dets bevegelser, eller rettigheter som er knyttet til det.
>
> Likestilt med utbyttet er gjenstand, fordring eller tjeneste som trer i stedet for det.»

En uttalelse fra Hvitvaskingslovutvalget i NOU 2016: 27 kan også være av interesse. Omtalen gjelder forståelsen av hva «hvitvasking» skal omfatte i hvitvaskingslovens forstand (punkt 2.3.4.2):

> «Om en handling omfattes av disse modalitetene og dermed er hvitvasking, er ofte ikke vanskelig å ta stilling til. Likevel er det på det rene at det i visse tilfeller kan være tvil om en handling omfattes av angivelsen ovenfor eller ikke. Det er ikke meningen at rapporteringspliktige skal skaffe seg inngående juridisk kunnskap om hva som anses som heleri og

hvitvasking i strafferettslig henseende, herunder de mer subtile grensedragninger mot andre straffebud. Ved praktiseringen av hvitvaskingsloven kan rapporteringspliktige for alle praktiske tilfeller legge til grunn at all befatning med midler som er utbytte av straffbar handling vil være «hvitvasking» i lovens forstand. Det er ikke krav om at den straffbare handlingen utbyttet stammer fra kan konkretiseres. Det er heller ikke noe krav om at det må konkretiseres hvilken type lovbrudd utbyttet stammer fra, f.eks. narkotikakriminalitet. (…)»

Den strafferettslige definisjonen av «hvitvasking» og lovens vilkår kan fremstå tungt tilgjengelig for rapporteringspliktige som ikke er jurister. Følgelig kan det kreve betydelig innsats og mye tid for rapporteringspliktige å vurdere om lovens vilkår for hvitvasking er oppfylt, noe som kan medføre risiko for underrapportering og at regelverket fremstår som vanskelig. Det er derfor viktig å presisere at enhver befatning med utbytte fra straffbar handling vil omfattes av hvitvaskingsloven, slik Hvitvaskingslovutvalget ga uttrykk for, jf. sitatet foran.

Hvitvasking beskrives ofte som en prosess i tre trinn, selv om det i praksis også vil være andre varianter og fremgangsmåter. Første trinn kalles «plasseringsfasen», der utbyttet «plasseres» i finanssystemet. Et klassisk eksempel er eiendom som pusses opp med svarte midler. Andre trinn kalles «tilsløringsfasen», der utbyttet typisk flyttes på, slik at den direkte koblingen til opphavet fjernes og blir vanskeligere å avdekke. Typiske eksempler er å splitte opp en pengesum i mindre overføringer til mange bankkontoer, eller formidle penger via eiendomsmeglerens klientkonto. Det tredje trinnet kalles «integreringsfasen», der utbyttet eller midlene har fått skapt et tilsynelatende legitimt grunnlag, og dermed er tilgjengelig for den kriminelle og kan disponeres fritt. For eksempel der nettoprovenyet som selger har mottatt fra eiendomsmegler benyttes til forbruk eller investeringer. Fast eiendom kan være egnet i alle trinn, og flere trinn kan være representert i én og samme transaksjon.

På bakgrunn av en lang periode med stigende realpriser i mange boligmarkeder, som beskrevet i punkt 4.4, kan fast eiendom fremstå som en trygg plassering. I lys av dette, og i tillegg at Norge generelt er ansett som stabilt både økonomisk og politisk, kan det norske eiendomsmarkedet fremstå som en aktuell endestasjon for en hvitvaskingsoperasjon.

Både nasjonalt og internasjonalt er det en utbredt oppfatning at hvitvasking gjennom eiendom er både velegnet og mye benyttet. FNs kontor for narkotika og kriminalitet (UNODC) anslo i 2011 at andelen hvitvaskede midler totalt beløper seg til 2–5 prosent av global verdiskaping. Blant medlemsland i den internasjonale samarbeidsgruppen Financial Action Task Force (FATF) utgjorde fast eiendom opp mot 30 prosent av totalt inndratte midler i perioden 2011–2013, jf. FATF (2013).

I en rapport fra juli 2019 har Finanstilsynet gitt uttrykk for sine vurderinger av risikoen for hvitvasking og terrorfinansiering, jf. Finanstilsynet (2019). Her er viktige vurderinger fra rapporten tilknyttet eiendomsmeglere og advokater som driver eiendomsmegling:

- Siden fast eiendom er kapitalintensiv, kan store beløp hvitvaskes på én gang. Det er også relativt liten risiko for verditap ved senere salg eller utleie.
- Både tjenester knyttet til eiendomsoverdragelser og utleie, herunder oppgjør av kjøpesummer og utbetaling av leieinntekter, er tjenester som kan benyttes av kriminelle til hvitvasking. Det samme gjelder verdivurderinger.
- Finanstilsynet antar at salg av fast eiendom er mer attraktivt for hvitvasking enn utleiemegling. Oppgjøret i seg selv medfører muligheter for hvitvasking ved gjennomføringen av transaksjonene, og bidrar derfor til høyere risiko. Som følge av antatt lavere kunnskap om partene i transaksjonen, anser tilsynet rene oppgjørsoppdrag for å ha høyest iboende risiko. Videre antas at det er større risikoer ved formidling av næringseiendommer, der eiendommen inngår i «oppussingsmarkedet», samt i den delen av boligmeglingen som omfatter boliger under oppføring, og ved salg av kontraktsposisjoner.
- Bruk av strømenn og skallselskaper kan bidra til å vanskeliggjøre identifiseringen av den reelle kjøperen eller selgeren av eiendommen. Det bidrar til å gjøre det vanskeligere å knytte utbyttet til de(n) kriminelle. Blankoskjøter kan også misbrukes til å skjule bakmenn.

Når det gjelder risikoen for terrorfinansiering, viser Finanstilsynet til at det kan være en mulighet for at midler som utbetales fra eiendomsmeglers klientkonto kan brukes til å finansiere terror. Vurderinger knyttet til misbruk av klientkonto for hvitvasking gjør seg derfor også gjeldende for terrorfinansiering.

I Finanstilsynet (2019) er det nevnt noen konkrete fremgangsmåter:

- Plassering av utbytte ved kontant betaling er upraktisk der eiendomsmegler forestår oppgjøret. Der deler av oppgjøret gjøres opp direkte mellom partene, øker imidlertid risikoen.
- Overføring av illegale midler til klientkonto eller fra klientkonto til finansinstitusjon.
- Utbetalinger fra eller innbetalinger til klientkonto fra personer eller foretak som ikke er part i handelen, med tilsvarende begrenset kunnskap om dem fra eiendomsmeglers side.
- Oppussing av eiendom, der betaling for oppussingen gjøres med illegale midler. Verdistigningen til eiendommen representerer hvitvasket utbytte. Det samme gjelder der den oppussede eiendommen leies ut.
- Falske eller manipulerte verdivurderinger. Disse kan brukes til å gjøre større kjøpesummer tilsynelatende legitime.
- Lånebedrageri – eiendomsmegler kan motta utbyttet (lånet) på klientkonto for overføring. For høy takst, falske leiekontrakter og annet kan også være del av lånebedrageriet. Eiendomsmegler kan også avgi uriktige bekrefteler på at egenkapital er oppgjort (siden det fortsatt er lånet som er utbyttet).

Risikobildet er forskjellig i ulike markedssegmenter. Finanstilsynet anser næringsmegling for å ha noe høyere risiko enn annen eiendomsmegling. For det første er det mulig å bruke kompliserte selskapsstrukturer eller utenlandske eiere, som gjør det vanskelig for eiendomsmeglingsvirksomheten å identifisere eller bekrefte de reelle partene. For det andre er verdivurderingene ofte mer uklare innen næringsmegling, som dermed i større grad gjør det mulig å manipulere verdien (f.eks. ved falske leiekontrakter). Det er forskjell på store og små foretak. Store foretak har større omsetning mv., som i utgangspunktet gir en større risikoeksponering. Mindre foretak har på sin side gjennomgående svakere kontrollsystemer og rutiner for etterlevelse, som bidrar til høyere risiko for hvitvasking og terrorfinansiering. Ordinær boligmegling anses å ha en noe lavere risiko enn næringsmegling, med unntak av objekter som kjøpes med sikte på oppussing og salg. Finanstilsynet nevner også markedet for kjøp av boliger under oppføring, der selger er juridiske personer og hvor det kan gjennomføres videresalg før ferdigstillelse, med potensiale for skatteunndragelser.

Økokrim trekker også frem eiendomstransaksjoner i sine trusselvurderinger. I Økokrim (2020) fremgår blant annet følgende under punktet *Hvitvasking via eiendomsmarkedet*:

> «En annen fremgangsmåte er manipulasjon av eiendomsverdier. Eiendommer stiger raskt i verdi og omsettes igjen uten å ha vært lagt ut på det åpne markedet, gjerne kort tid etter at de ble kjøpt. Vi har også sett at profesjonelle aktører, som meglere og advokater, medvirker med fiktive verdivurderinger og tilrettelegger for såkalt svingdørsalg, hvor samme eiendom omsettes hyppig og gjerne med unormal prissetting. Noen av aktørene i slike svingdørsalg er kjent for politiet for blant annet organisert kriminalitet. (…)
>
> Antall rapporteringer om mistenkelige transaksjoner fra eiendomsmeglere økte fra 45 i 2015 til 886 i 2019. Det er mulig økningen i antall rapporter om mistenkelige transaksjoner fra eiendomsmeglere skyldes økt bevisstgjøring om etterlevelse av hvitvaskingsregler, men økningen kan også speile en reell utvikling siden bransjen er attraktiv å investere utbytte fra kriminalitet i.»

12.3 Internasjonale rammer

12.3.1 Innledning

Norsk hvitvaskingslovgivning bygger i vesentlig utstrekning på EUs hvitvaskingsdirektiver og føringer i FATF-standarder. FATF (Financial Action Task Force) ble opprettet i 1989 som et G7-initiativ for å utvikle tiltak for å bekjempe hvitvaskingen av utbytte fra narkotikakriminalitet. Siden da er FATF blitt videreført som en internasjonal samarbeidsgruppe. Mandatet er etter hvert utvidet til å omfatte flere typer forbrytelser enn narkotikakriminalitet, samt til tiltak mot terrorfinansiering og finansiering av spredning av masseødeleggelsesvåpen. Norge sluttet seg til FATF i 1991, og i mars 2021 er det totalt 39 medlemmer (37 land og 2 mellomstatlige organisasjoner – EU og Gulfens samarbeidsråd) samt ett land med observatørstatus.

FATF er i dag den internasjonale standardsetteren for tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering. Foruten å fastsette internasjonale anbefalinger for slike tiltak, evaluerer også FATF hvordan medlemslandene følger opp anbefalingene, herunder effektiviteten i tiltakene. Norge ble gjennomgått av FATF i 2014, med en femårsoppfølging i 2019.

Norge har en folkerettslig forpliktelse til å implementere regler og krav i EUs hvitvaskingsdi-

rektiv etter hvert som disse er tatt inn i EØS-avtalen. Fjerde hvitvaskingsdirektiv, direktiv (EU) 2015/849, er inntatt i EØS-avtalen, mens EUs femte hvitvaskingsdirektiv, direktiv (EU) 2018/843, er tatt inn med forbehold om Stortingets samtykke. Beslutningen er dermed ikke trådt i kraft, og det er per april 2021 ikke avklart når saken kommer til behandling.

Det er en rekke andre relevante internasjonale konvensjoner som gjelder bekjempelse av hvitvasking, direkte eller indirekte. Disse medfører ikke forpliktelser overfor eiendomsmegling utover det som følger av hvitvaskingsdirektivet og FATF-standardene, og er følgelig ikke nærmere omtalt.

12.3.2 EØS – fjerde og femte hvitvaskingsdirektiv

Fjerde hvitvaskingsdirektiv bestemmer at eiendomsmeglere er dekket av direktivet, jf. artikkel 2 nr. 1 (3) bokstav d. Det er ikke gitt en nærmere definisjon eller avgrensning av eiendomsmeglingsvirksomhet som er omfattet. I femte hvitvaskingsdirektiv ble det imidlertid tatt inn en presisering av utleiemegling, uthevet med kursiv (dansk oversettelse):

> «(…) Dette direktiv gælder for følgende forpligtede enheder:
> (…)
> 3) følgende fysiske eller juridiske personer under udøvelsen af deres erhverv:
> (…)
> d) ejendomsmæglere, *herunder når de optræder som mellemmænd i forbindelse med udlejning af fast ejendom, men kun i relation til transaktioner, for hvilke den månedlige leje beløber sig til 10 000 EUR eller derover*»

Direktivet inneholder ikke særlige regler eller omtale av eiendomsmeglere. Følgelig er det opp til norske myndigheter å presisere hvordan reglene skal gjennomføres overfor eiendomsmeglere og eiendomsmeglingsvirksomhet.

Når det gjelder tilsyn og kontroll med virksomhetene, bestemmer artikkel 47 nr. 3 at «vedkommende myndigheter» skal treffe «de nødvendige tiltak» for å hindre at kriminelle som er dømt innenfor relevante områder, eller deres medvirkende, kan ha en ledende stilling eller være reelle rettighetshavere. Reelle rettighetshavere er definert som enhver fysisk person som i siste instans eier eller utøver kontroll over kunden og/eller den eller de fysiske personer på hvis vegne en transaksjon eller virksomhet utføres. Definisjonen av «reell rettighetshaver» er etter sin ordlyd tilpasset situasjonen der rapporteringspliktige gjennomfører kundetiltak (derav henvisningen til «kunde» og «transaksjon»), men definisjonen er likevel lagt til grunn mer generelt når det er tale om reelle rettighetshavere i andre sammenhenger i direktivet. Det inkluderer artikkel 47 nr. 3, nevnt foran.

I artikkel 48 nr. 1 er det bestemt at statene skal kreve at «vedkommende myndigheter effektivt overvåker og treffer de nødvendige tiltak for å sikre overholdelsen av dette direktiv». I Norge er tilsyn med etterlevelsen av hvitvaskingsregelverket for blant annet eiendomsmeglere og eiendomsmeglingsforetak samt advokater som bistår ved kjøp og salg av fast eiendom, lagt til Finanstilsynet. Videre følger det av nr. 2 at disse myndighetene «har tilstrekkelig myndighet, herunder myndighet til å kreve fremlagt alle opplysninger som er relevante for å overvåke overholdelsen av regelverket og utføre kontroller». Videre skal det kunne ilegges sanksjoner for brudd på regler som gjennomfører direktivet, jf. artiklene 58 til 62.

12.3.3 FATFs anbefalinger

FATF anbefaler at det pålegges plikter overfor nærmere definert næringsvirksomhet. Hvilke ikke-finansielle virksomheter som er omfattet, fremgår av anbefaling 22 og anbefaling 23. I anbefaling 22 er det blant annet bestemt at eiendomsmeglere skal være underlagt visse plikter når de på vegne av klienten er involvert i transaksjoner som gjelder kjøp og salg av fast eiendom. I tolkningsnoten til anbefaling 22 fremgår det at eiendomsmeglere skal etterleve kravene i anbefaling 10 både når det gjelder kjøper og selger av eiendommen. Anbefaling 10 er den grunnleggende anbefalingen om gjennomføring av kundetiltak i FATFs anbefalinger, herunder identitetsbekreftelse (se punkt 12.5.3).

For øvrig stiller også FATF-anbefaling 28 krav om at det føres en form for tilsyn eller oppsyn («monitoring»), og at det føres en form for kontroll med om kriminelle eller deres bekjente («associates») innehar ledelsesposisjoner eller har kontrollerende eierandeler i relevante foretak. Anbefalingen krever også at det kan ilegges tilstrekkelige sanksjoner for brudd på relevante plikter. Dette gir føringer for egnethetskrav til eiere, som utvalget har drøftet i punkt 15.4.4.

12.4 Gjeldende norsk regelverk

Hvitvaskingsloven gjelder blant annet for eiendomsmeglere og eiendomsmeglingsforetak, jf. hvitvaskingsloven § 4 andre ledd bokstav d. Hvem som er underlagt loven, følger dermed implisitt av hvem som er underlagt konsesjonsplikt mv. i eiendomsmeglingsloven, herunder uteleiemegling. I tillegg omfatter hvitvaskingsloven blant annet advokater som for en klient utfører eller bistår ved eiendomstransaksjoner, jf. § 4 andre ledd bokstav c. Hvitvaskingsloven er for øvrig supplert med en forskrift som gir nærmere regler om enkelte emner.

Hvitvaskingsloven § 4 bestemmer at loven gjelder for blant annet eiendomsmeglere «i utøvelsen av deres yrke». Dette er forstått slik at det ikke bare gjelder ved de tjenestene som anses å være eiendomsmegling etter eiendomsmeglingsloven, men også ved utførelse av tjenester som ikke er direkte tilknyttet eiendomsmeglingsoppdrag, som for eksempel utarbeidelse av enkeltstående eller periodiske verdivurderinger.

Hvitvaskingsloven § 15 tredje ledd stiller krav om at nærmere bestemte regler om kundetiltak skal følges overfor oppdragsgivers motpart, normalt boligkjøper. I Prop. 40 L (2017–2018) punkt 5.4.3 og punkt 5.4.6.6 er det uttrykkelig vist til forklarende note til FATF-anbefaling 22 i omtalen av lovforslaget.

Kravene til tillatelses- eller registreringsregime, eierkontroll og tilsyn er gjennomført til dels i hvitvaskingsloven, til dels i eiendomsmeglingsloven og til dels i finanstilsynsloven. FATF har i evalueringer av Norge ansett konsesjonssystemet for eiendomsmegling som tilstrekkelig til å gjennomføre kravene til lisensiering eller registrering.

Etter eiendomsmeglingsloven § 2-8 skal eier av betydelig eierandel være egnet til å sikre at foretaket drives i samsvar med lover, forskrifter og god meglerskikk, og etter § 2-9 skal ledelsen være tilsvarende egnet. Disse reglene og Finanstilsynets oppfølging, gjennomfører kravene til å forhindre at kriminelle innehar visse posisjoner i eiendomsmeglingsforetak.

Finanstilsynsloven inneholder generelle regler om gjennomføring av tilsyn. Også eiendomsmeglingsloven gir regler om tilsyn, jf. § 8-1. Det gjelder blant annet plikt til å gi Finanstilsynet de opplysninger som måtte bli krevd angående virksomheten, som er del av det hvitvaskingsdirektivet uttrykkelig stiller krav om at tilsynsmyndigheter skal kunne kreve av tilsynsobjektene.

Hvitvaskingsloven og eiendomsmeglingsloven gir hjemler for administrative reaksjoner og straff for brudd på hvitvaskingsregelverket. I hvitvaskingsloven omfatter dette pålegg og tvangsmulkt, forbud mot å ha ledelsesfunksjon, overtredelsesgebyr og straff (hvitvaskingsloven §§ 47 til 49, § 51), mens i eiendomsmeglingsloven §§ 8-2 til 8-5 er det gitt regler om tilbakekall av konsesjon og forbud mot å drive eiendomsmegling for advokater mv.

12.5 Nærmere om oppgaver som følger av hvitvaskingsregelverket

Hvitvaskingsloven inneholder fem kapitler med plikter rettet mot blant annet eiendomsmeglere. Kapitlene gjelder

i) overordnede krav til å gjennomføre en risikovurdering for virksomheten og utarbeide rutiner,
ii) gjennomføring av kundetiltak og løpende oppfølging,
iii) undersøkelsesplikt om mistenkelige transaksjoner og rapportering til Økokrim,
iv) behandling av personopplysninger, herunder plikt til lagring av opplysninger, og
v) diverse plikter knyttet til organisering av virksomheten.

Finanstilsynet har i rundskriv 11/2019 gitt detaljert veiledning til oppfølging av disse pliktene.

12.5.1 Risikovurdering

Alle som er underlagt hvitvaskingsloven (rapporteringspliktige), herunder eiendomsmeglere, skal gjennomføre en «virksomhetsinnrettet risikovurdering» for hvitvasking og terrorfinansiering, jf. hvitvaskingsloven § 7. Risikovurderingen skal omfatte egen virksomhet, produkter/tjenester og kundeforhold, typer kunder og kundegrupper, samt geografiske forhold. I tillegg skal risikoen for å bli brukt til terrorfinansiering vurderes. Risikovurderingen danner grunnlaget for rutinene i virksomheten og må utarbeides individuelt og konkret for virksomheten. Videre skal risikovurderingen dokumenteres og holdes oppdatert.

12.5.2 Rutiner, organisering og opplæring

Rapporteringspliktige må utarbeide rutiner for å håndtere identifiserte risikoer og etterlevelsen av lovens plikter. Rutinene skal være tilpasset virksomhetens art og omfang. Dersom virksomheten har kjøpt inn rutiner fra andre, må det sikres at de er konkret tilpasset virksomheten. Det skal være

tydelig sammenheng mellom virksomhetens risikovurdering og rutinene. Rutinene må omfatte kontrollrutiner som er egnet til å avdekke manglende etterlevelse av hvitvaskingsregelverket ved oppdragsgjennomføringen. Rutinene må dokumenteres og holdes oppdatert.

Hvitvaskingsloven stiller uttrykkelig krav til at rutinene fastsettes på øverste nivå i virksomheten. Kravene til organisering omfatter videre utpeking av en person i ledelsen med særskilt ansvar for å følge opp rutinene, krav til opplæring av ansatte og gjennomføring av internkontroll. Det er som regel fagansvarlig i foretaket som innehar denne rollen. Hvitvaskingsansvarlig har også ansvar for rapportering til Økokrim. Det er gitt en særskilt regel som krever at virksomhetene skal kunne besvare henvendelser fra myndighetene om virksomheten har, eller i løpet av de siste fem årene har hatt, kundeforhold til konkrete personer og om kundeforholdets art, jf. hvitvaskingsloven § 30 tredje ledd.

Virksomheten er pålagt å sikre at ansatte og andre som utfører oppdrag for foretaket gis tilstrekkelig og jevnlig opplæring, slik at de er kjent med forpliktelsene etter loven og i stand til å gjenkjenne forhold som kan indikere hvitvasking og terrorfinansiering.

12.5.3 Kundetiltak

Kundekontakt og oppfølging er avgjørende for å kunne avdekke og hindre forsøk på hvitvasking. Et grunnleggende prinsipp i antihvitvaskingsarbeidet er «kjenn din kunde»[1]. Det kommer til uttrykk ved at plikter og tilsyn retter seg mot virksomhet som er av en slik karakter at kundene kan utnytte en ellers lovlig tjeneste til hvitvasking eller terrorfinansiering.

Kundetiltak består i innhenting og bekreftelse av en rekke opplysninger i forbindelse med opprettelse av kundeforhold. Det gjelder opplysninger om identitet, herunder identiteten til reelle rettighetshavere, og opplysninger om kundeforholdets formål og tilsiktede art, samt avklaring av kundens status som politisk eksponert person. For eiendomsmeglere er det bestemt at kundetiltak også skal gjennomføres overfor oppdragsgiverens motpart (normalt kjøperen). Dersom kunden bruker fullmektig, skal det gjennomføres identitetskontroll av vedkommende.

Risikoen må være konkret vurdert og tilstrekkelig tatt hensyn til ved omfanget og intensiteten av kundetiltakene. Kundetiltakene skal dokumenteres. De innhentede opplysningene skal med andre ord lagres, og for identitetsbekreftelsen skal det lagres kopi av legitimasjonsdokumentet som er benyttet. Det skal også fremgå hvem som har foretatt identitetsbekreftelsen, og på hvilket tidspunkt.

I hvitvaskingsloven er det gitt regler om både forenklede og forsterkede kundetiltak. Forenklede åpner for å gjøre mindre omfattende tiltak i tilfeller der man mener det foreligger en lav risiko for hvitvasking og terrorfinansiering. Derimot skal det gjennomføres forsterkede kundetiltak der det er høyere risiko for hvitvasking og terrorfinansiering.

Når det gjelder opprinnelsen til midlene som inngår i kundeforholdet, anbefaler Finanstilsynet i rundskriv 8/2019 at det innhentes opplysninger om dette også i oppdrag med normal og lav risiko. Det er påkrevd med innhenting av opplysninger i tilfeller der kunden er en politisk eksponert person eller nært familiemedlem til eller kjent medarbeider av politisk eksponert person.

Dersom kundetiltak ikke kan gjennomføres, skal eiendomsmegleren avvise kunden, eventuelt avslutte kundeforholdet (hvis det allerede er opprettet). Er det som følge av den andre parten at det ikke kan gjennomføres kundetiltak, skal ikke transaksjonen gjennomføres. I veiledningen til hvitvaskingsregelverket for eiendomsmeglere har Finanstilsynet derfor anbefalt eiendomsmeglerne å sørge for nødvendige regler om dette i oppdragsavtale og salgsoppgave, og dessuten sørge for å ha rutiner for hvordan dette skal håndteres i forholdet mellom partene.

12.5.4 Undersøkelses- og rapporteringsplikt

Hvitvaskingsloven krever at blant annet eiendomsmeglere gjør nærmere undersøkelser av forhold som kan indikere at midler har tilknytning til hvitvasking eller terrorfinansiering, jf. hvitvaskingsloven § 25 første ledd. I andre ledd er det bestemt at nærmere undersøkelser alltid skal gjennomføres der det avdekkes forhold som avviker fra den rapporteringspliktiges kjennskap til kunden, kundeforholdets formål og tilsiktede art, eller en transaksjon

a) synes å mangle et legitimt formål,
b) er usedvanlig stor eller kompleks,
c) er uvanlig ut fra kundens kjente forretningsmessige eller personlige mønster av transaksjoner,

[1] Ofte omtalt som KYC-prinsippet, fra engelsk «Know Your Customer».

d) foretas til eller fra person i et land eller område som ikke har tilfredsstillende tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering, eller
e) på annen måte har uvanlig karakter.

Undersøkelsesplikten kan medføre at kundetiltak skal gjennomføres på nytt, for eksempel der eiendomsmegler antar at innhentede opplysninger er blitt utdaterte. Nasjonalt tverretatlig etterretnings- og analysesenter (NTAES) har utarbeidet lister over indikatorer som skal tas i betraktning av eiendomsmeglere ved vurdering av om det foreligger forhold som utløser undersøkelsesplikt. Disse er ikke offentlig tilgjengelige, men rapporteringspliktige kan få tilgang til disse via bransjeorganisasjoner eller fra Finanstilsynet.

Dokumentasjonskravene i hvitvaskingsloven omfatter også gjennomføringen av undersøkelser. Dersom det etter gjennomføring av nærmere undersøkelser foreligger forhold som gir grunnlag for mistanke om hvitvasking eller terrorfinansiering, har eiendomsmegleren rapporteringsplikt til Økokrim. Mistankegrunnlaget er satt lavt, og det kreves ikke sannsynlighetsovervekt. Rapporteringen skal inneholde utfyllende opplysninger om grunnlaget for mistanken, i tillegg til en del påkrevde opplysninger (bl.a. navn). Eiendomsmegleren har videre plikt til å oversende andre nødvendige opplysninger til Økokrim etter forespørsel derfra, uavhengig av om det er rapportert fra eiendomsmegleren på forhånd.

Oversendelse av opplysninger til Økokrim i god tro medfører ikke brudd på taushetsplikt og kan ikke gi grunnlag for erstatningsansvar eller straffansvar. Kravet til «god tro» medfører at det først er ved grov uaktsomhet det kan foreligge et ansvar for brudd på taushetsplikten.

12.6 Utvalgets vurderinger

Norsk regelverk om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering er i stor grad styrt av internasjonale føringer. Det reduserer handlingsrommet i retning av eventuelt å svekke de krav om antihvitvasking som gjelder overfor eiendomsmeglere og eiendomsmeglingsforetak i dag. Samtidig er det valgmuligheter på enkelte punkter. Utvalget har lagt til grunn mandatets punkt om antihvitvasking, som i utgangspunktet synes å være begrenset til å sørge for at det ikke foreslås regler som går på tvers av krav i EUs fjerde og femte hvitvaskingsdirektiv.

Plikter om tiltak mot hvitvasking fremkommer i dag ikke eksplisitt i eiendomsmeglingsloven, men følger av annet lovverk. Derimot legger loven gjennom konsesjonskravene til rette for at slike plikter kan følges opp av eiendomsmeglere og eiendomsmeglingsforetak og kontrolleres av myndighetene. Utvalget ser tre hovedspørsmål knyttet til denne situasjonen:

1. Bør tiltak mot hvitvasking fremgå eksplisitt av eiendomsmeglingsloven?
2. Er det regler i eiendomsmeglingsloven som i dag implementerer folkerettslige forpliktelser (EØS-avtalen) eller krav i internasjonale standarder, som legger begrensninger på de forslagene som kan eller bør fremmes?
3. Bør eiendomstransaksjoner som faller utenfor eiendomsmeglingsloven, reguleres slik at tiltak mot hvitvasking fanges opp også for disse?

Utvalget har vurdert om tiltak mot hvitvasking burde tas inn som et formål i eiendomsmeglingsloven. Det ville eventuelt tydeliggjøre pliktene som eiendomsmegler og eiendomsmeglingsforetak har når de påtar seg oppdrag. Utvalget har likevel kommet til at formålet i loven ikke bør utvides til å omfatte antihvitvasking. Hvitvaskingsregelverket er et sektoroverskridende regelverk basert på direktivforpliktelser (som er gjenstand for stadige revisjoner), og det er uhensiktsmessig og unødvendig å gjenta forpliktelsene i sektorlovgivningen. Når plikter overfor hvitvasking er samlet i hvitvaskingsloven, signaliserer det likebehandling av ulike aktører og at tiltakene settes inn der de har størst effekt.

Til det andre spørsmålet bemerker utvalget at det i dag er krav om konsesjon for å drive eiendomsmegling. Som det fremgår i punkt 12.3, er det ikke uttrykkelig påkrevd i verken hvitvaskingsdirektivet eller FATFs anbefalinger å ha en konsesjonsordning. Samtidig er det nødvendig å være oppmerksom på at både EUs hvitvaskingsdirektiv og FATF-anbefalingene krever at det føres en form for tilsyn («monitoring» eller «supervision»). Det kan argumenteres for at et reelt tilsyn i det minste gjør det nødvendig med en notifiserings- eller registreringsplikt hos tilsynsmyndigheten. Videre er myndighetene pålagt å sikre at ledelsesfunksjoner eller status som reelle rettighetshavere i enhetene som skal forpliktes etter direktivet (herunder eiendomsmeglingsforetak), ikke innehas av personer som er dømt for relevante lovbrudd, eller disse personenes «associates». Definisjonen av reell rettighetshaver i hvitvaskingsloven § 2 knytter seg til fysiske personer, og ved identifiseringen (som det er gitt kriterier for i hvitvaskingsloven § 14) benyttes det i utgangspunktet en terskelverdi på eierskap eller stemme-

rettigheter på mer enn 25 prosent. Egnethetskriteriet kan derfor anføres å være snevrere enn det eiendomsmeglingsloven i dag legger opp til med eierandel på minst 10 prosent, jf. eiendomsmeglingsloven § 2-8. Utvalget har drøftet egnethetskriteriene for eiere i punkt 15.4.4, og kommet til at disse bør videreføres.

Når det gjelder egnethetsvurdering av foretakets ledelse, ser utvalget det som uaktuelt å endre krav til styremedlemmer og daglig leder, men foreslår lempninger i krav til fagansvarlig i foretak som driver kun næringsmegling eller kun utleiemegling, se punkt 15.4.5. Ettersom krav til eiere, styremedlemmer og daglig leder videreføres uten endringer, mener utvalget at kravene i FATFs anbefalinger og EUs hvitvaskingsdirektiver om at det skal gjennomføres kontroll med egnetheten til relevante personer i foretakene, i alle tilfeller er oppfylt.

Det tredje spørsmålet gjelder omsetning av fast eiendom direkte mellom selger og kjøper. Slik omsetning faller utenfor eiendomsmeglingsloven, og følgelig utenfor de kravene til eiendomsmeglingsforetak som muliggjør tiltak mot hvitvasking. Tilbud av selvhjelpstjenester som gjør det enklere å selge egen bolig uten bruk av eiendomsmegler, kan dermed utfordre antihvitvaskingsarbeidet. I tillegg medfører tiltak mot hvitvasking en ekstra kostnad for eiendomsmeglingsforetak, som kan virke konkurransevridende dersom det skulle bli et stort omfang av transaksjoner som ikke underlegges samme krav til å forebygge hvitvasking. Spørsmål nummer 3 foran aktualiseres av tjenester som tilrettelegger for omsetning direkte mellom selger og kjøper. Om slike tjenester skal være omfattet av tiltak mot hvitvasking, kan være et moment i vurdering av virkeområdet for eiendomsmeglingsloven. Innføring av konsesjonsplikt for tilbydere av selvhjelpstjenester ville muliggjøre å ilegge også tilbydere av selvhjelpstjenester konkrete plikter. Utvalget har vurdert dette spørsmålet i punkt 9.3.2.

Foruten de tre spørsmålene som er angitt over, har utvalget gjort seg enkelte ytterligere refleksjoner om betydningen av å underlegge eiendomsmeglingsvirksomheter plikter i hvitvaskingsregelverket. Bankene er sentrale i økonomiske transaksjoner, herunder i forbindelse med omsetning av fast eiendom, og har derfor en viktig rolle i arbeidet med å bekjempe hvitvasking og terrorfinansiering. Samtidig er det utvalgets oppfatning at eiendomsmeglernes rolle har som formidler innebærer et godt utgangspunkt for å kunne avdekke transaksjoner som involverer utbytte fra straffbare handlinger. Eiendomsmeglere opptrer på vegne av både selger og kjøper, og blir dermed godt kjent med begge parter i transaksjonen, og følger til vanlig hele transaksjonen fra før avtale med selger blir inngått, frem til gjennomføring av selve transaksjonen ved oppgjøret. Dersom transaksjonen dreier seg om hvitvasking der hele oppgjøret skal gjøres opp kontant, uten låneopptak, vil en bank normalt kun være involvert i den avsluttende delen, i motsetning til vanlige eiendomstransaksjoner der kjøper pleier å ta kontakt på forhånd for å sikre finansiering eller allerede er kunde i banken. Både eiendomsmeglere og banker har sentrale roller, og utvalget er av den oppfatning at effektiv bekjempelse av hvitvasking og terrorfinansiering gjennom transaksjoner med fast eiendom, fordrer at opplysninger – innenfor personopplysningslovens rammer – i større grad deles mellom bank og eiendomsmegler. Slik informasjonsutveksling bør inngå som ledd i kundetiltak og undersøkelser som utføres i medhold av hvitvaskingsloven.

Større adgang til informasjonsdeling reiser flere spørsmål. En problemstilling er i hvilken grad eiendomsmeglere skal kunne få informasjon om reelle eiere av kontoer som er involvert i en transaksjon. Slik informasjon er en nødvendig forutsetning for at eiendomsmegler skal kunne avgjøre om oppgjøret i transaksjonen foretas til eller fra kontoer med tilknytning til selger og kjøper. Behovet for slik informasjon oppstår uavhengig av om eiendomsmegler for øvrig har tilknytninger til aktuelle banker. Utvalget er kjent med at det pågår et arbeid med å gjøre det mulig for eiendomsmeglere å få tilgang til Bits' Konto og adresseringsregister (KAR), men bemerker at det for øvrig kan være behov for en endring av finansforetakslovens regler om finansforetaks taushetsplikt for å gi slik tilgang. Det skyldes at ikke alle banker som opererer i det norske markedet, er del av KAR.

I tillegg gir hvitvaskingsloven § 31 en regel om informasjonsdeling innad i konsern, med utfyllende regler i hvitvaskingsforskriften § 6-5. Hvitvaskingsloven § 31 er i dag avgrenset til å omfatte en del rapporteringspliktige i typisk «finansiell sektor». Eiendomsmeglere er ikke nevnt blant disse, og denne avgrensningen er det blitt stilt spørsmålstegn ved, særlig sett i lys av utbredelsen av banktilknyttede eiendomsmeglere i Norge. En eventuell utvidelse av hvitvaskingsloven § 31 reiser flere spørsmål som bør vurderes nærmere, herunder hensynet til personvern. En slik vurdering faller utenfor rammen av denne utredningen, men utvalget oppfordrer relevante myndigheter til på egnet måte å komme tilbake til

spørsmålet om finansforetaks mulighet til å dele opplysninger med eiendomsmeglere under finansforetaksloven.

En tredje problemstilling utvalget ønsker å fremheve, gjelder eiendomsmegleres mulighet til å få utlevert taushetsbelagte opplysninger fra Folkeregisteret. Finansforetak har i dag en slik adgang etter finansforetaksloven § 16-2 syvende ledd, som eneste gruppe rapporteringspliktige etter hvitvaskingsregelverket. Det kan være grunn til å vurdere om også eiendomsmeglere og andre rapporteringspliktige bør få slik adgang.

Utlevering av taushetsbelagte opplysninger fra Folkeregisteret krever hjemmel i aktuell sektorlovgivning. I dag har finansforetak en slik hjemmel i finansforetaksloven. Utvalget foreslår at det innføres en tilsvarende bestemmelse for eiendomsmeglingsforetak i eiendomsmeglingsloven. En slik bestemmelse vil ha betydning for eiendomsmeglerens muligheter til å innhente troverdige opplysninger om for eksempel familieforhold i forbindelse med gjennomføring av kundetiltak, både når det gjelder å identifisere reelle rettighetshavere, og når det gjelder å avgjøre om personer er nære familiemedlemmer eller kjente medarbeidere av politisk eksponerte personer. Utvalget legger vekt på at opplysningene kan være mer pålitelige eller i det minste underbygge opplysninger som oppgis fra kunden. I finansforetaksloven § 16-2 syvende ledd første punktum er de taushetsbelagte opplysningene som kan utleveres angitt slik: «(…) opplysninger om ektefelle, barn, foreldre, foreldreansvar og kontaktopplysninger for dødsbo. (…)». For å avdekke hvitvasking knyttet til eiendomstransaksjoner vil det ikke være behov for å få utlevert opplysninger om foreldreansvar og kontaktopplysninger for dødsbo. På dette grunnlaget foreslår utvalget følgende ordlyd for nytt andre ledd i § 3-6:

> *Eiendomsmeglingsforetak kan begjære utlevert fra Folkeregisteret opplysning om ektefelle, barn og foreldre til partene i handelen. Folkeregistermyndigheten kan, uten hinder av taushetsplikt, utlevere opplysningen når det er nødvendig for utførelsen av foretakets plikter eller oppgaver hjemlet i lov.*

En fjerde problemstilling utvalget ser grunn til å ta opp, gjelder muligheten for eiendomsmegleren til å innhente pålitelige og uavhengige opplysninger om inntekts- og formuesforhold i forbindelse med bolighandelen, uten å gi seg selv til kjenne. Kjøp av eiendom til en pris som ikke fremstår rimelig sett i forhold til kjøpers inntekts- og formuesforhold, kan indikere at transaksjonen involverer midler som stammer fra straffbare handlinger. I dag må eiendomsmeglere gjennomføre eventuelle søk i skattelistene som personlige brukere via internett. Opplysninger om søket, herunder personlig informasjon om den som har gjort søket, vil være tilgjengelig for den det er søkt opp opplysninger om. Dette følger av endringene i reglene rundt skattelistene som ble gjort i 2014. Formålet med endringene var først og fremst å styrke rettssikkerheten for skattytere. En slik tilgjengeliggjøring av opplysninger om at det er søkt på skattyter kan, dersom det er gjort som ledd i undersøkelser etter hvitvaskingsloven § 25, være underlagt avsløringsforbudet i hvitvaskingsloven § 28. I dag er det bare pressen og offentlig myndighet som kan få utlevert opplysninger fra skattelistene uten at skattyter blir kjent med at det er foretatt et søk på vedkommende, jf. skatteforvaltningsloven § 9-7.

En mulighet til å gjøre anonymiserte søk på de offentlig tilgjengelige skattelistene, vil styrke eiendomsmeglernes praktiske muligheter til å avdekke tilfeller av hvitvasking. Det kan være grunn til å vurdere om eiendomsmeglere bør omfattes av reglene om utlevering av diverse skattemessige opplysninger fra skattemyndighetene til finansforetak, forsikringsvirksomhet og kreditt-opplysningsvirksomhet, jf. skatteforvaltningsloven § 3-4. En slik vurdering må ta utgangspunkt i opplysningenes relevans for å avdekke hvitvasking gjennom eiendomshandel, og om tilgangen kan ha uønskede sideeffekter for eiendomsmeglerens rolle. Et annet spørsmål er om tilgangen til opplysninger bør knyttes til bestemte personer i foretaket i forbindelse med spesifikke oppgaver, eller om det bør knyttes til foretaket som sådan.

Etter utvalgets oppfatning kan det være grunn til å vurdere eiendomsmeglernes tilgang til skattemessige opplysninger i en bredere sammenheng etter hvitvaskingsregelverket, der det også sees hen til hvilke opplysninger andre rapporteringspliktige har tilgang til. En slik bredere gjennomgang muliggjør også mer inngående vurderinger av blant annet de personvernmessige konsekvensene av eventuelt å endre regelverket. Også de andre potensielle endringene i hvitvaskingsregelverket som utvalget har drøftet, tilsier at det gjøres en mer samlet og helhetlig vurdering av informasjonstilgangen for eiendomsmeglere. Utvalget anbefaler at Finansdepartementet tar initiativ til en slik vurdering.

Del III
Lovutredning

Kapittel 13
Lovstruktur

13.1 Innledning

Det følger av mandatet at utvalget skal vurdere offentlige reguleringer og tiltak som retter seg mot formidling mellom selger og kjøper av fast eiendom, med særlig fokus på formidling av privatboliger. Herunder er utvalget bedt om å vurdere om eiendomsmegling fortsatt bør reguleres i egen lov, eller om formidling av fast eiendom i større grad enn i dag bør reguleres gjennom det alminnelige lovverket for avtale, avhending, forsikring, markedsføring mv. I sammenheng med eventuelle forslag om å begrense virkeområdet, skal utvalget vurdere om det er bestemmelser i gjeldende lov eller forskrift om eiendomsmegling som bør videreføres i det alminnelige lovverket.

13.2 Aktørene i eiendomshandelen

Kontraktspartene i eiendomshandelen er selger og kjøper. Gjelder handelen eiendom til egen bolig eller fritidsbolig, er som regel både selger og kjøper forbrukere, mens partene oftere er profesjonelle aktører ved omsetning av eiendom til næringsformål, herunder utleieboliger. Forbrukere har normalt andre og større behov for bistand i forbindelse med en eiendomshandel, enn det profesjonelle parter har.

Skjer eiendomshandelen via eiendomsmegler, er det normalt selger som har engasjert eiendomsmegler gjennom et såkalt *salgsoppdrag*. Eiendomsmegler kan også bli engasjert av kjøper til et såkalt *søke-/kjøpsoppdrag*. Har selger og kjøper funnet hverandre uten bruk av eiendomsmegler, kan selger eller kjøper engasjere en eiendomsmegler til å gjennomføre oppgjøret av handelen gjennom et *oppgjørsoppdrag*.

Normalt engasjerer selgeren, via eiendomsmegler også en takstmann til å utarbeide en sakkyndig, teknisk rapport om boligen. Formelt er det ikke noe i veien for at kjøper engasjerer takstmann, men det skjer sjelden. Ved omsetning av næringseiendom er det vanlig å gjennomføre såkalt *due diligence*. Det er en grundig teknisk og finansiell gjennomgang, som normalt gjelder en selskapsgjennomgang, men brukes også mer generelt ved omsetning av næringseiendom.

Forsikringsselskapene tilbyr forsikringsprodukter til både selger og kjøper ved omsetning av boligeiendom – hhv. boligselgerforsikring og boligkjøperforsikring.

13.3 Sentrale lover

Lover som påvirker eiendomsomsetning via eiendomsmegler i Norge i dag er blant annet:
- avtaleloven
- avhendingslova
- bustadoppføringslova
- kjøpsloven
- lovverk som gjelder eierformer og sameie, herunder burettslagslova, aksjeloven, eierseksjonsloven, sameigelova m.fl.
- eiendomsmeglingsloven
- hvitvaskingsloven
- lovverk som gjelder prosess, herunder tinglysingsloven, plan- og bygningsloven, panteloven, dekningsloven m.fl.
- markedsføringsloven
- forsikringsavtaleloven
- personopplysningsloven
- angrerettloven
- tvangsfullbyrdelsesloven
- dokumentavgiftsloven

13.3.1 Avtaleloven

Lov av 31. mai 1918 nr. 4 om avslutning av avtaler, om fuldmagt og om ugyldige viljeserklæringer (avtaleloven), regulerer inngåelse av avtaler generelt og omfatter følgelig også avtaleinngåelsen mellom selger og kjøper i en eiendomshandel. Loven gir blant annet regler om inngåelse av bindende avtale ved sammenkobling av tilbud og aksept, samt hva som skal til for at en avtale anses

ugyldig. Avtaleloven forvaltes av Justis- og beredskapsdepartementet.

Avtalelovens bestemmelser om avtaleinngåelse er fravikelige og gir ingen uttømmende regulering av spørsmålet om avtalerettslig binding. Avtaleloven er dermed ikke til hinder for at avtaleinngåelsen i eiendomshandel kan reguleres særskilt i annen lov.

13.3.2 Avhendingslova

Lov av 3. juli 1992 nr. 93 om avhending av fast eigedom (avhendingslova), regulerer rettsforholdet mellom selger og kjøper ved frivillig salg av fast eiendom. Avhending av eiendom ved tvangssalg, ekspropriasjon eller arv etter lov eller testament, faller utenfor. I tillegg til avhending av eksklusiv eiendomsrett til fast eiendom, gjelder loven ved overdragelse av sameieandeler, eierseksjoner, tomtefesteretter og borettslagsandeler, jf. § 1-1 første ledd tredje punktum og § 1-1 a. Avhending av aksjeleilighet faller derimot utenfor, jf. punkt 13.3.4. Loven gir regler om innholdet i partenes forpliktelser og om virkningene av at forpliktelsene ikke oppfylles (misligholdsbeføyelser). Avhendingslova forvaltes av Justis- og beredskapsdepartementet.

Loven kan fravikes ved avtale, men ikke til ugunst for forbrukerkjøper ved kjøp av nyoppført bolig som ikke har vært brukt som bolig i mer enn ett år på avtaletidspunktet. I andre forbrukerkjøp er visse bestemmelser i avhendingslova gjort ufravikelige, herunder mangelsbestemmelser ved ufullstendige eller uriktige opplysninger om eiendommen og kjøpers krav ved avtalebrudd fra selgers side.

Avhendingslovas utgangspunkt er at kjøper har krav på å få en eiendom med egenskaper og tilstand som følger av kjøpsavtalen, og at selger hefter for avvik fra det. Imidlertid har de fleste eiendommer blitt solgt med «som den er»-forbehold, som innebærer at selger i praksis bare har delvis ansvar for skjulte feil og mangler ved eiendommen, fordi det da kreves at eiendommen er i vesentlig dårligere stand enn det kjøperen hadde grunn til å forvente for at det skal foreligge en mangel i rettslig forstand. Eiendommen vil likevel ha mangel ved opplysningssvikt, der selger har holdt tilbake visse opplysninger eller gitt uriktige opplysninger om eiendommen. Ved behandlingen av Prop. 44 L (2018–2019) vedtok Stortinget endringer i avhendingslova. Endringene innebærer blant annet presiseringer i mangelsbegrepet og kjøpers undersøkelsesplikt, innføring av egenandel ved mangelskrav og egen bestemmelse om innendørs arealavvik. De viktigste lovendringene er at selger ikke lenger gyldig skal kunne ta «som den er»- forbehold hvis kjøper er forbruker, og at kjøperen ikke kan påberope seg som mangel noe som fremgår av en tilstandsrapport eller andre salgsdokument som kjøperen har kunnet sette seg inn i. For at tilstandsrapporten skal ha en slik virkning, må den inneholde slik informasjon som departementet har fastsatt, og den må være utarbeidet av en bygningssakkyndig med riktig kompetanse. Det er samtidig gitt hjemmel til å forskriftsregulere krav til tilstandsrapporter og bygningssakyndige som utarbeider dem. Forslag til forskrift har vært på høring, men er ikke ferdigbehandlet. Forskriftsforslaget innebærer krav til hvilke bygningsdeler og rom som må undersøkes og hvordan undersøkelsene skal skje. Videre stilles det kvalifikasjonskrav til bygningssakkyndige i form av utdanning og krav til registrering, for å kunne lage godkjente tilstandsrapporter. Forskriftsforslaget er ikke ferdigbehandlet og det er derfor ikke fastsatt når endringene i avhendingslova og ny forskrift, iverksettes.

13.3.3 Bustadoppføringslova

Lov av 13. juni 1997 nr. 43 om avtaler med forbrukar om oppføring av ny bustad m.m. (bustadoppføringslova), regulerer avtaler mellom entreprenør og forbruker om oppføring av ny bolig. Loven gir regler om partenes forpliktelser og virkningene av at forpliktelsene ikke oppfylles (misligholdsbeføyelser). Loven kan ikke fravikes til ugunst for forbrukeren. Bustadoppføringslova forvaltes av Justis- og beredskapsdepartementet.

En sentral rettighet for kjøper etter bustadoppføringslova er selgers plikt til å stille garanti for oppfylling av avtalen på en nærmer angitt prosentandel av kjøpesummen. Garantien skal som hovedregel stilles straks etter avtaleinngåelsen og gjelde frem til fem år etter overtagelsen.

13.3.4 Kjøpsloven

Salg av aksjeleilighet reguleres i utgangspunktet ikke i avhendingslova, men i lov av 13. mai 1988 nr. 27 om kjøp (kjøpsloven), ettersom det som omsettes er en aksje ikke en bolig. Det er imidlertid ikke uvanlig at selger setter som forutsetning for salget, at reglene i avhendingslova skal legges til grunn for avtalen, så langt de passer. Det må i tilfelle gis opplysninger om dette i salgsoppgaven.

13.3.5 Eiendomsmeglingsloven

Den sentrale offentlige reguleringen av eiendomsmeglingsvirksomhet finnes i lov av 29. juni 2007 nr. 73 om eiendomsmegling (eiendomsmeglingsloven). Loven regulerer eiendomsmeglingsvirksomhet som utøves i Norge og har bestemmelser om hvem som kan drive eiendomsmegling, hvordan virksomheten skal drives og hvordan et eiendomsmeglingsoppdrag skal utføres. Loven regulerer forholdet mellom eiendomsmegler og selger, kjøper eller andre interessenter til eiendommen som eiendomsmegler formidler, men ikke forholdet mellom kjøper og selger. Loven er den fjerde lov i rekken som regulerer eiendomsmeglingsvirksomhet i Norge. Loven suppleres av forskrift av 23. november 2007 nr. 1318 om eiendomsmegling (eiendomsmeglingsforskriften).

Dagens regulering av eiendomsmegling er utformet med tanke på formidling av privatboliger, men omfatter også andre former for eiendomsmeglingsvirksomhet, herunder formidling av næringseiendommer (næringsmegling), eiendommer i utlandet (utenlandsmegling) og leiekontrakter (utleiemegling). Regelverket skiller ikke mellom de ulike formene, og ethvert foretak med konsesjon har i dag adgang til å utøve alle former for eiendomsmeglingsvirksomhet. Utviklingen i bransjen har imidlertid vært en stadig økende spesialisering. Dette gjelder særlig knyttet til næringsmegling og utleiemegling. Næringsmegling skiller seg vesentlig fra megling av privatboliger, blant annet ved at store deler av næringsmarkedet består av profesjonelle eiendomsaktører, at det som formidles ofte ikke er eiendommen i seg selv, men aksjer eller selskapsandeler i et eiendomsselskap, samt at innhentingen av faktiske og juridiske opplysninger om eiendommen er mer omfattende enn ved boligmegling. Enkelte bestemmelser i eiendomsmeglingsloven kan fravikes utenfor forbrukerforhold og det er i forskrift gitt særskilte bestemmelser for næringsmegling, utenlandsmegling og utleiemegling, herunder adgang til å fravike en rekke bestemmelser i lov og forskrift.

Eiendomsmeglingsloven forvaltes av Finansdepartementet. Kontroll og tilsyn med foretak og advokater som driver eiendomsmegling, samt personer med personlige tillatelser etter eiendomsmeglingsloven, er med hjemmel i finanstilsynsloven og eiendomsmeglingsloven lagt til Finanstilsynet. Finanstilsynets oppgave er å se til at foretak og personer under tilsyn utøver virksomheten i samsvar med eiendomsmeglingsloven og hvitvaskingsloven med forskrifter, samt at forbrukeres interesser og rettigheter blir ivaretatt. Finanstilsynet utsteder tillatelser til foretak og personer etter eiendomsmeglingsloven og kan tilbakekalle tillatelser på nærmere bestemte vilkår, f.eks. dersom vilkårene for tillatelse ikke lenger er oppfylt eller at foretaket/personen grovt eller gjentatte ganger har overtrådt sine plikter etter lov og forskrift. Finanstilsynet er ikke et klageorgan og tar verken stilling til tvister mellom eiendomsmeglere og deres kunder eller tvister mellom kjøpere og selgere.

13.3.6 Hvitvaskingsloven

Eiendomsmeglere, eiendomsmeglingsforetak samt advokater og rettshjelpere som driver eiendomsmeglingsvirksomhet, er underlagt lov av 1. juni 2018 nr. 43 om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering (hvitvaskingsloven), med tilhørende forskrift. Hvitvaskingsloven forvaltes av Finansdepartementet. Tiltak mot hvitvasking er nærmere omtalt i kapittel 12.

13.3.7 Tinglysingsloven

Lov av 7. juni 1935 nr. 2 om tinglysing (tinglysingsloven), har i kapittel 3 regler om tinglysing som gjelder fast eiendom. Alle rettsstiftelser som går ut på å stifte, forandre, overdra, behefte, anerkjenne eller oppheve en rett som har til gjenstand en fast eiendom, kan tinglyses. Tinglysingsloven forvaltes av Justis- og beredskapsdepartementet.

Tinglyste rettigheter i fast eiendom registreres i *grunnboken*, som driftes av Statens Kartverk. I forbindelse med gjennomføring av eiendomshandelen må kjøpers erverv registreres i grunnboken for å oppnå rettsvern overfor tredjemann. Dette skjer ved at selger utsteder et skjøte der eiendomsretten overføres til kjøper, som sendes til Kartverket for tinglysing. Er det tinglyst heftelser på eiendommen som kjøperen ikke skal overta, må disse slettes i grunnboken. Har kjøper lånefinansiert kjøpet, skal det som regel tinglyses pant i eiendommen til kjøpers långiver som sikkerhet. Tinglysingsprosessen gjøres normalt av eiendomsmegleren.

Siden 2017 har profesjonelle brukere, som eiendomsmeglere, hatt tilgang til å sende digitale dokumenter til Kartverket for tinglysing. Kartverkets system for mottak av digitale dokumenter og elektronisk tinglysing, innebærer at dokumenter som oppfyller krav til tinglysing, kan registreres automatisk og dermed få umiddelbar prioritet i grunn-

boken. Dette har bidratt til at eiendomsmegleren kan gjennomføre oppgjøret raskere.

For tinglysing, registrering eller anmerkning i grunnboken skal det betales et gebyr. Størrelsen på gebyret og gjennomføringen av innbetalingen er fastsatt i forskrift.

13.3.8 Markedsføringsloven

Lov av 9. januar 2009 nr. 2 om kontroll med markedsføring og avtalevilkår mv. (markedsføringsloven), gjelder kontroll med markedsføring, handelspraksis og avtalevilkår i forbrukerforhold, samt stiller krav til god forretningsskikk mellom næringsdrivende. Markedsføringsloven forvaltes av Barne- og familiedepartementet. Forbrukertilsynet fører tilsyn med at markedsføringen av varer og tjenester skjer i samsvar med markedsføringsloven. Markedsrådet avgjør klager på mulige brudd på markedsføringsloven.

Når det gjelder salg av eiendom er det særlig bestemmelsene om forbud mot urimelig og villedende handelspraksis, som er relevant. Forbrukertilsynet, som er offentlig tilsynsmyndighet, har utarbeidet en veiledning om markedsføring av bolig som trekker opp rammer for markedsføring av bolig for salg både via eiendomsmegler og privat. Veilederen gir retningslinjer blant annet for opplysninger om pris, faktiske opplysninger om eiendommen og markedsføring i ulike kanaler. Markedsføringsloven gjelder også ved markedsføring av eiendomsmeglingstjenester. Forbrukertilsynet har utarbeidet en egen veileder for alle som markedsfører og selger eiendomsmeglingstjenester. Dette omfatter både eiendomsmeglingsforetak, advokat og rettshjelper som driver eiendomsmegling, og næringsdrivende som markedsfører eller tilbyr selvhjelpstjenester.

13.3.9 Forsikringsavtaleloven

I forbindelse med bolighandel er det to hovedtyper forsikringer som tilbys: boligselgerforsikring og boligkjøperforsikring. Det er frivillig for selger og kjøper å tegne slik forsikring. Boligselgerforsikring forsikrer det ansvaret selger har etter avhendingslova overfor kjøper. Boligkjøperforsikring er en rettshjelpsforsikring som gir kjøper advokathjelp ved feil og mangler ved kjøpt bolig. Forsikringsavtaleloven forvaltes av Justis- og beredskapsdepartementet.

Lov av 16. juni 1989 nr. 69 om forsikringsavtaler (forsikringsavtaleloven), setter rammene for de vilkår som stilles i avtalen mellom forsikringsselskapet og forsikringstakeren, blant annet forsikringstakerens opplysningsplikt om risiko og nedsettelse av forsikringsselskapets ansvar når opplysningsplikten er forsømt.

13.3.10 Personopplysningsloven

Lov av 15. juni 2018 nr. 38 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven), som gjennomfører EUs personvernforordning (GDPR), fastsetter plikter for alle virksomheter som behandler personopplysninger. Personopplysningsloven forvaltes av Justis- og beredskapsdepartementet.

Begrepene «behandle» og «personopplysninger» er vidt definert i forordningen. «Behandle» omfatter alle operasjoner som gjøres med personopplysninger, blant annet registrering, lagring, bearbeiding, spredning og sletting, jf. personvernforordningen artikkel 4 (2). «Personopplysninger» omfatter enhver opplysning som gjelder en identifisert eller identifiserbar fysisk person (den registrerte). En identifiserbar person er en person som direkte eller indirekte kan identifiseres, for eksempel ved hjelp av navn, identifikasjonsnummer, lokaliseringsopplysninger eller online-identifikatorer eller en eller flere faktorer som er spesifikke for den fysiske personens fysiske, fysiologiske, genetiske, psykiske, kulturelle eller sosiale identitet, jf. personvernforordningen artikkel 4 (1).

Loven og personvernforordningen fastsetter noen grunnprinsipper for behandling av personopplysninger. Personopplysninger skal blant annet bare samles inn for spesifikke og legitime formål, og må ha et rettslig grunnlag som avtale, rettslig plikt, berettiget interesse eller samtykke. Samling av personopplysninger skal begrenses til det som er nødvendig for formålet og må ikke brukes til andre formål. Videre skal personopplysninger ikke lagres eller brukes lengre enn nødvendig.

Eiendomsmeglere behandler personopplysninger i forbindelse med gjennomføringen av eiendomsmeglingsoppdrag. Eksempler på situasjoner der eiendomsmegler behandler personopplysninger er blant annet kundekontroll etter hvitvaskingsregelverket, utarbeidelse av verdivurdering og takst, innhenting av informasjon om eiendommen fra kommunen og offentlige registre, i salgsoppgaven, visningslister, kontakt med interessenter, budgivning og gjennomføring av oppgjør.

13.3.11 Angrerettloven

Lov av 20. juni 2014 nr. 27 om opplysningsplikt og angrerett ved fjernsalg og salg utenom faste forretningslokaler (angrerettloven), gjennomfører direktiv 2011/83/EU om forbrukerrettigheter. Angrerettloven kommer til anvendelse på salg av eiendomsmeglingstjenester til forbrukere når avtalen mellom eiendomsmegleren og forbrukeren inngås ved fjernsalg eller salg utenfor faste forretningslokaler. Dette betyr at angrerettloven for eksempel kommer til anvendelse ved digitale eiendomsmeglingstjenester og selvhjelpstjenester der forbrukeren bestiller slik tjeneste via den næringsdrivendes nettside. Videre omfattes eiendomsmeglingsoppdrag der oppdragsavtale inngås hjemme hos forbrukeren mens eiendomsmegleren er til stede, for eksempel i forbindelse med befaring. Angrerettloven forvaltes av Barne- og familiedepartementet.

Dersom oppdraget inngås på en slik måte at angrerettloven kommer til anvendelse, har forbrukeren rett til å gå fra avtalen innen angrefristen på 14 dager, jf. angrerettloven § 20 og § 21. Videre må eiendomsmegleren forholde seg til pliktene som følger av loven. Dette gjelder blant annet plikt til å gi en rekke opplysninger før avtaleinngåelse, herunder opplysninger om den samlede prisen for tjenestene og at det foreligger angrerett og angreskjema, jf. angrerettloven § 8. Dersom eiendomsmegleren ikke overholder opplysningsplikten om pris eller angrerett, er forbrukeren ikke forpliktet til å bære kostnadene eller angrefristen forlenges med 12 måneder, jf. angrerettloven § 9 og § 21 tredje ledd.

13.3.12 Tvangsfullbyrdelsesloven

Lov av 26. juni 1992 nr. 86 om tvangsfullbyrdelse (tvangsfullbyrdelsesloven), omfatter blant annet regler for gjennomføring av tvangssalg av eiendom. Tvangssalg av eiendom gjennomføres normalt av en medhjelper som oppnevnes av tingretten. Bare eiendomsmeglingsforetak og advokater som driver eiendomsmegling, i tillegg til namsmann, kan oppnevnes om medhjelper ved tvangssalg av fast eiendom, jf. tvangsfullbyrdelsesloven § 2-10. Tvangsfullbyrdelsesloven forvaltes av Justis- og beredskapsdepartementet.

Eiendomsmegler som bistår ved tvangssalg skal innhente opplysninger om eiendommen, lage salgsoppgave, annonsere og avholde visning på tilnærmet lik måte som ved et frivillig salg. Budgivningen er derimot vesentlig forskjellig ved tvangssalg, idet det blant annet stilles andre krav til at budet er bindende i seks uker (tre uker for borettslagsleiligheter) og at aksept av bud skjer ved at tingretten stadfester budet. Tingretten bestemmer hvordan kjøpesummen skal fordeles samt om det er eiendomsmegleren som skal motta og utbetale kjøpesummen eller retten. I praksis er det normalt eiendomsmegleren som gjennomfører oppgjøret etter instruks fra retten.

13.3.13 Dokumentavgiftsloven

Lov av 12. desember 1975 nr. 59 om dokumentavgift (dokumentavgiftsloven), gir hjemmel til å kreve dokumentavgift til statskassen for blant annet tinglysing av dokument som gjelder overføring av hjemmel som eier til fast eiendom. Dokumentavgiftsloven forvaltes av Finansdepartementet.

Avgiftsplikten inntrer ved tinglysingen av dokumentet. Eiendomsmeglingsforetak som bistår med tinglysingen eller det økonomiske oppgjøret er i forhold til avgiftsmyndigheten solidarisk ansvarlig med kjøperen for at riktig avgift, tilleggsavgift og renter blir betalt.

13.4 Bygningssakkyndig og bruk av tilstandsrapporter

Eiendomsmegleren har plikt til å innhente informasjon om faktiske og rettslige forhold knyttet til eiendommen som er av betydning for avtalen, og sørge for at kjøper får disse opplysningene før handel sluttes. I tillegg engasjerer selger normalt en bygningssakkyndig som foretar en undersøkelse av eiendommen og utarbeider en teknisk rapport. Det er frivillig for selger å engasjere bygningssakkyndig, men de aller fleste eiendomsmeglingsforetak krever dette for å påta seg et salgsoppdrag. I tillegg vil de fleste kjøpere normalt forvente at det foreligger en tilstandsrapport.

I dag er det hovedsakelig to typer rapporter som benyttes: *verditakst* og *tilstandsrapport*.

Verditakst er den enkleste rapporttypen. På bakgrunn av bygningssakkyndiges befaring og oppmåling av eiendommen, gir verditaksten en teknisk beskrivelse av eiendommen og fastsetter eiendommens tekniske verdi. Verditaksten kan også omfatte angivelse av vedlikeholdsbehov, men gjøres i varierende grad i praksis.

En tilstandsrapport gir en grundig og detaljert beskrivelse av boligens tekniske tilstand og vedlikehold. Rapporten omfatter en analyse av bygningens tekniske tilstand og beskriver avvik fra bestemte referansenivåer, som byggeforskrifter

og normale forventninger om tilstand etter slitasje og elde.

Det har hittil vært frivillig for selger å velge hvilken rapporttype som skal brukes. Bruken av tilstandsrapport har økt vesentlig de senere årene, og ligger nå på rundt 80 prosent av alle salg av eneboliger og leiligheter, jf. Prop. 44 L (2018–2019) punkt 6.4. Når endringene som er vedtatt i avhendingslova trer i kraft, vil selger ha sterke insentiver til å bruke tilstandsrapport i samsvar med krav i forskrift, for å redusere sitt ansvar, jf. ny § 3-10 første ledd i avhendingslova og forslag til ny forskrift til avhendingslova.

Bygningssakkyndige har ikke vært underlagt lovregulering, men de fleste bygningssakkyndige er medlem av en bransjeorganisasjon som stiller krav til kvalifikasjoner, utdanning og etterutdanning. Som nevnt i punkt 13.3.2 er det i forbindelse med endringene i avhendingslova foreslått forskriftsbestemmelser som stiller krav til utdanning og registrering for å kunne utarbeide godkjente tilstandsrapporter.

13.5 Strukturen i eiendomsmeglingsloven

Loven er delt inn i ni kapitler. Overordnede bestemmelser om formål og virkeområde er plassert i første kapittel, mens bestemmelser som fastsetter kravene for å drive eiendomsmegling finnes i kapittel 2. I de neste fem kapitlene følger nærmere krav til drift av eiendomsmeglingsvirksomhet, kvalifikasjonskrav til eiendomsmeglere og krav til utførelse av det enkelte eiendomsmeglingsoppdrag. I de to siste kapitlene behandles tilsyn og sanksjoner, samt bestemmelser om ikrafttredelse og overgangsregler.

Bestemmelsene i loven er utdypet i eiendomsmeglingsforskriften. For mange områder er bestemmelsene i loven uttømmende, og følgelig er det ingen forskriftsregler som utdyper disse bestemmelsene. For eksempel krav til oppdragsavtalen er beskrevet uttømmende i loven. For andre områder er det bare en fullmaktshjemmel i loven, blant annet § 6-10 Budgivning. Lovteksten gir dermed ingen føringer for reglene om budgivning, og bestemmelsene hviler dermed helt på forarbeidene til loven og forskriftsarbeidet.

13.6 Utvalgets vurderinger

Eiendomsmegling er regulert med krav om tillatelse til foretak og person (eiendomsmeglerbrev), og utvalget foreslår å videreføre hovedstrukturen i konsesjonssystemet. Videre foreslår utvalget å videreføre det aller meste av atferdsregler for eiendomsmeglingsvirksomhet, og på noen områder ser utvalget behov for ny regulering. Regelmengden vil ikke nevneverdig reduseres med de forenklingsforslagene som utvalget mener det kan være grunnlag for å gjennomføre. Det innebærer at reguleringen av eiendomsmeglingsvirksomhet fortsatt vil være relativt omfattende, detaljert og spesialisert.

En oppsplitting av reguleringen av eiendomsmeglingsvirksomhet, der deler av eiendomsmeglingsloven flyttes til andre lover, vil etter utvalgets vurdering være egnet til å gjøre reguleringen mindre oversiktlig. Etter utvalgets vurdering er det et sentralt forbrukervernhensyn at regelverket for eiendomsmegling er mest mulig oversiktlig og tilgjengelig, slik at forbrukeren enklest mulig kan sette seg inn i sine rettigheter og krav ved bruk av eiendomsmegler. Bestemmelsene skal også legge til rette for effektivitet i meglingen, noe som også taler for at reglene samles i én lov med tilhørende forskrift.

Digital teknologi og nye forretningsmodeller kan i årene fremover endre hvordan eiendomsmegling utøves og hvor grensen trekkes mellom eiendomsmeglerens oppgaver og kundens egeninnsats. Lovstrukturen bør gi nødvendig fleksibilitet og ikke bli til hinder for utvikling av nye omsetningsformer og hjelpemidler overfor forbrukerne. Utvalget foreslår ikke å utvide virkeområdet for eiendomsmeglingsloven til å omfatte tilbydere av selvhjelpstjenester, jf. kapittel 9. I punkt 14.4.10 presiserer utvalget derimot grensen mellom eiendomsmegling og selvhjelpstjenester.

Markedsføring gjennom eiendomsmeglingsforetak er regulert etter markedsføringsloven, og ikke eiendomsmeglingsloven. For bestemmelsene i eiendomsmeglingsloven med forskrift har Finanstilsynet en tett oppfølging av og tilsyn med foretakene og eiendomsmeglerne. Utvalget har vurdert om Finanstilsynet bør føre tilsyn også med markedsføring gjennom eiendomsmeglingsforetak, og anbefaler et tettere samarbeid om tilsynsarbeidet mellom Finanstilsynet og Forbrukertilsynet, jf. punkt 21.3.1. Et slik samarbeid bør kunne utvikles innenfor dagens tilsynshjemler og medfører ingen forslag til lovendringer.

Utvalget har også vurdert den interne strukturen i eiendomsmeglingsloven, og kommet til at det ikke er behov for endringer utover å endre enkelte kapitteloverskrifter og flytting av noen få enkeltbestemmelser. Videre har utvalget vurdert sammenhengen mellom bestemmelser i loven og

forskriften. Fordelingen mellom lov og forskrift fremstår som i hovedtrekk oversiktlig og kan fortsatt anvendes for de aller fleste bestemmelser. Et unntak er bestemmelsene om budgivning. Utvalget foreslår at sentrale bestemmelser om budgivning flyttes fra forskriften til loven. Som for andre lovendringer utvalget foreslår, er det lagt frem konkret lovtekst om budgivning. For øvrig legger utvalget ikke frem konkrete forslag til endringer i eiendomsmeglingsforskriften.

Flere av lovendringene som utvalget foreslår, vil medføre at tilhørende forskriftsbestemmelser også må endres. Andre anbefalinger retter seg direkte mot bestemmelser i eiendomsmeglingsforskriften, og vil nødvendigvis også kreve endringer i forskriften. Utvalgets forslag og anbefalinger som krever endringer i eiendomsmeglingsforskriften er:

- Å fravike flere bestemmelser i eiendomsmeglingsloven i utenlandsmeglingsoppdrag, som krever endringer i eiendomsmeglingsforskriften § 1-4. Se punkt 14.4.8.
- Å oppheve retten til å drive eiendomsmegling i kraft av advokatbevilling og hjemmelen til å fastsette at eiendomsmegling mot godtgjørelse også kan drives av rettshjelpere, som innebærer at «advokater som driver eiendomsmegling» må fjernes fra aktuelle bestemmelser, samt at eiendomsmeglingsforskriften § 2-1 og § 3-14 må oppheves. Se punkt 15.4.3.
- Krav til eiendomsmeglingsfaglig kompetanse for advokater som skal være fagansvarlig, som forutsetter nærmere regulering i eiendomsmeglingsforskriften. Se punkt 15.4.3.
- Mulig endring av innholdet i politiattester, som kan innebære endringer i eiendomsmeglingsforskriften § 2-7. Se punkt 15.4.5.
- Krav til kurs for fagansvarlige i eiendomsmeglingsforetak med tillatelse til å utøve alle former for eiendomsmeglingsvirksomhet, som forutsetter nærmere regulering i eiendomsmeglingsforskriften, enten i § 2-8 eller i en egen bestemmelse. Se punkt 15.4.7.1.
- Å differensiere krav til sikkerhetsstillelse etter nye konsesjonsklasser og størrelseskriterier, som innebærer endringer i eiendomsmeglingsforskriften § 2-2. Se punkt 7.6.
- Å sette lavere krav til sikkerhetsstillelse for utleiemeglingsvirksomhet, som innebærer endringer i eiendomsmeglingsforskriften § 2-2. Se punkt 15.4.7.3.
- Å fjerne kravet til oppbevaring av kjøpekontrakter i «original», som medfører endring i eiendomsmeglingsforskriften § 3-7. Se punkt 16.3.
- Å fravike kvalifikasjonskravene til ansvarlig megler i utleiemeglingsoppdrag, som krever endringer i eiendomsmeglingsforskriften § 1-3. Se punkt 17.4.2.4.
- At eiendomsmeglingsforetak, mot vederlag, skal kunne formidle boligselger- og boligkjøperforsikring og tilby produktplassering til leverandører av møbler og interiør, som krever endring i eiendomsmeglingsforskriften § 5-1. Å stille tilsvarende betingelser for mottak av vederlag for formidling av boligselger- og boligkjøperforsikring som gjelder for låneformidling, vil kreve endringer i eiendomsmeglingsforskriften § 5-2. Se punkt 18.3.4 og 18.3.5.
- Å flytte regulering av opplysninger i salgsoppgaven fra eiendomsmeglingsforskriften til eiendomsmeglingsloven, som innebærer at forskriften § 6-2 kan oppheves. Se punkt 19.3.6.3.
- Å flytte sentral regulering av oppdragstakerens plikter ved budgivningen fra eiendomsmeglingsforskriften til eiendomsmeglingsloven, som innebærer endringer i eiendomsmeglingsforskriften § 6-3 og kanskje også § 6-4. Se punkt 19.3.7.
- Å oppheve kravet til obligatorisk timepristilbud og plikten til å skrive rekning, slik at bestemmelsene i eiendomsmeglingsforskriften kapittel 7 kan oppheves. Se punkt 20.4.4.
- Å fjerne hjemmelen til at Finansdepartementet kan godkjenne klageorgan, slik at eiendomsmeglingsforskriften § 8-1 kan oppheves. Se punkt 21.3.3.

Kapittel 14
Lovens formål og virkeområde

14.1 Innledning

Lovens formål og virkeområde fremgår av eiendomsmeglingsloven kapittel 1. Kapitlet omhandler også eiendomsmeglerens rolle, som har vært beskrevet med mellommannsbegrepet. I dette kapittelet behandler utvalget lovens formål, eiendomsmeglerens rolle, samt lovens saklige og stedlige virkeområde. Gjeldende rett og bakgrunn for bestemmelsene er beskrevet i punkt 14.2. Deretter er det i punkt 14.3 gitt en kort beskrivelse av virkeområdet og eiendomsmeglerens rolle i svensk og dansk lovgiving. Drøfting av lovens formål, eiendomsmeglerens rolle og virkeområdet for loven kommer i punkt 14.4. Utvalget har vurdert lovens anvendelsesområde, herunder om enkelte typer oppdrag fortsatt skal være regulert gjennom eiendomsmeglingsloven. Dette gjelder blant annet kjøpsmegling, det vil si når eiendomsmegler er ansatt for å hjelpe boligkjøper, samt formidling av næringseiendommer, eiendommer i utlandet og leiekontrakter. Videre har utvalget vurdert en mer tidsmessig beskrivelse av sentrale begreper, blant annet «mellommann» og «uhildet».

Et annet spørsmål er om eiendomsmeglingsloven bør utvides til å regulere bruk av nye løsninger og sikre likebehandling av ulike typer aktører som tilrettelegger for eiendomsomsetning. Det kan for eksempel være regler om godkjenning av plattformer og nettbaserte løsninger i form av selvhjelpstjenester, som er beskrevet og vurdert i kapittel 9. Eventuelt innebærer det en utvidelse av den gjeldende definisjonen på eiendomsmegling, og i så fall endringer i lovens virkeområde som måtte drøftes i kapittel 14. Utvalget har kommet til at det ikke er ønskelig å regulere selvhjelpstjenester i eiendomsmeglingsloven, slik det fremgår i kapittel 9, og dette blir derfor ikke drøftet ytterligere i dette kapitlet.

14.2 Gjeldende rett

14.2.1 Oversikt over gjeldende rett

Eiendomsmeglingslovens overordnede formål er i § 1-1 definert som å legge til rette for at eiendomshandel ved bruk av mellommann skjer på en sikker, ordnet og effektiv måte, samt å legge til rette for at partene i handelen mottar uhildet bistand.

Lovens virkeområde er i § 1-2 første ledd angitt å være eiendomsmeglingsvirksomhet som utøves i Norge, og gjelder selv om eiendommen som formidles er beliggende i utlandet.

«Eiendomsmegling» er i § 1-2 andre ledd definert som det å opptre som *mellommann*, herunder å forestå oppgjør, i forbindelse med transaksjoner knyttet til ulike rettigheter til fast eiendom. I tillegg til mellommannsvirksomhet ved omsetning av fast eiendom, herunder eierseksjon og ideell andel i fast eiendom, gjelder loven også for inngåelse og overdragelse av feste- eller leiekontrakt til fast eiendom, omsetning av borettslagsandel og av aksje, andelsbrev, pantebrev eller annet adkomstdokument med tilknyttet leierett til bolig eller annet areal i bebygget eiendom, samt omsetning av deltidsbruksrett som gjelder fast eiendom og faller inn under lov om deltidsbruksrett og langtidsferieprodukter mv. Loven gjelder også for omsetning av avtale om erverv av nevnte rettigheter. Derimot gjelder loven ikke for formidling av avtale om utleie av hytte mv. til fritidsformål, samt formidling av rom i hoteller, herberger mv. for overnatting, eller tjenester som utøves for foretak innen samme konsern, dersom den aktuelle eiendommen ikke helt eller delvis er egnet brukt til bolig- eller fritidsformål.

Det stilles krav til særskilt tillatelse fra Finanstilsynet for alle aktører som driver eiendomsmegling mot godtgjørelse. Unntak gjelder for praktiserende advokater, som kan drive eiendomsmegling i kraft av sin advokatbevilling, banker som forestår oppgjør, samt for rettshjelpere som tilfredsstiller visse krav.

Eiendomsmeglingsloven gjelder all utøvelse av eiendomsmeglingsvirksomhet i Norge, uavhengig av om partene i handelen er forbrukere eller næringsdrivende, om det som skal omsettes er bolig-, fritids- eller næringseiendom, og om eiendommen ligger i Norge eller utenfor Norge.

Lovens bestemmelser er i utgangspunktet ufravikelige i forbrukerforhold, med mindre annet fremgår særskilt av lovteksten eller forskrift gitt i medhold av loven. Enkelte bestemmelser er derimot gjort fravikelige utenfor forbrukerforhold. Med forbrukerforhold menes tilfeller der oppdragsgiveren er en fysisk person som ikke hovedsakelig handler som ledd i næringsvirksomhet. I tillegg er en rekke bestemmelser fravikelige i oppdrag som gjelder formidling av næringseiendom, det vil si eiendom som ikke helt eller delvis er egnet brukt til bolig- eller fritidsformål.

14.2.2 Lovens formål

Eiendomsmeglingslovens formål er i § 1-1 angitt å være «å legge til rette for at omsetning ved bruk av mellommann skjer på en sikker, ordnet og effektiv måte, samt å legge til rette for at partene i handelen mottar uhildet bistand». Bestemmelsen var ny i eiendomsmeglingsloven 2007, men det er i forarbeidende lagt til grunn at dette for det vesentligste også var ansett som grunnleggende hensyn bak tidligere regulering, jf. Ot.prp. nr. 16 (2006–2007) punkt 3.4. Eneste tillegg var at det ble pekt på at det er et formål at eiendomsmeglingen skal være effektiv innenfor rammen av de øvrige hensyn, jf. NOU 2006: 1 punkt 5.2. Bestemmelsen er ment å være retningsgivende for tolkningen av loven og for skjønnsutøvelsen i medhold av loven, jf. Ot.prp. nr. 16 (2006–2007) punkt 3.4.

14.2.3 Mellommannsbegrepet

Mellommannsbegrepet i gjeldende lov er en videreføring fra tidligere reguleringer helt tilbake til den første eiendomsmeglingsloven, som er fra 1931. Hva det vil si å opptre som *mellommann* er ikke nærmere definert i loven. Innholdet i begrepet er derimot beskrevet i lovforarbeider, se nærmere Ot.prp. nr. 16 (2006–2007) punkt 4.2.1 til 4.2.4 samt i rettspraksis og forvaltningspraksis. Falkanger-utvalget hadde i NOU 1987: 14 i merknadene til § 1-1 punkt 7.1 en inngående drøfting av begrepet og sammenfattet de vesentlige kjennetegn på mellommannsvirksomhet slik:

(1) det må dreie seg om omsetning av fremmed eiendom, dvs. eiendom som ikke tilhører mellommannen, og
(2) omsetning må være for tredjemanns, ikke for mellommannens regning.

Dette innebærer for det første at objektet som omsettes ikke må tilhøre eiendomsmegleren eller noen denne representerer. For eksempel vil en ansatt som selger eiendom for sin arbeidsgiver, bli identifisert med arbeidsgiveren slik at vedkommende ikke anses som mellommann. En bostyrer som selger eiendom for et konkursbo eller et dødsbo under offentlig skifte, regnes heller ikke som mellommann, fordi bobestyreren regnes som et av boets organer. Advokaters bistand ved salg av eiendom for dødsbo under privat skifte, der eiendom selges til andre enn arvingene etter skifteattesten, vil derimot være å anse som mellommannsvirksomhet. Tilsvarende gjelder bistand i forbindelse med skifte mellom ektefeller eller samboere ved samlivsbrudd. Eiendomsmegleren eller noen denne representerer kan heller ikke ha interesser i erverv av eiendommen. For det andre innebærer det at eiendomsmegleren ikke kan finansiere noen del av omsetningen, heller ikke sine egne utgifter. Oppsummert betyr dette at mellommannen ikke tar del i kjøper eller selgers risiko for tap eller gevinst ved handelen, i motsetning til hva som er tilfelle ved egenhandel.

Selv når det dreier seg om bistand som fremstår som mellommannsvirksomhet, er det ikke nødvendigvis slik at aktiviteten er regulert i eiendomsmeglingsloven. En vurdering av bistandens art og omfang er avgjørende for om eiendomsmeglingsloven kommer til anvendelse eller ikke. Falkanger-utvalget beskrev mellommannsbegrepet ved å dele et typisk eiendomsmeglingsoppdrag i ni kronologiske faser, se NOU 1987: 14 i merknadene til § 1-1 punkt 7.1. Eiendomsmegling har utviklet seg gjennom årene som har gått, og oversikten er ikke lenger fullt ut beskrivende for dagens oppdragsutførelse. I dag kan fasene i et typisk salgsoppdrag fremstilles slik:

(1) befaring,
(2) inngåelse av oppdrag,
(3) innhenting og kontroll av informasjon om eiendommen, eventuell rydding i rettslige heftelser,
(4) utarbeidelse av skriftlig oppgave (salgsprospekt),
(5) annonsering og visning,
(6) salgsforhandlinger – budgivning, avklaring av forbehold, kontroll av finansiering m.v.,
(7) kontraktsinngåelse og klargjøring av dokumenter til tinglysing,
(8) mottak av kjøpesum og overtagelse – rådgivning om tilbakehold

(9) gjennomføring av handelen – tinglysing og det økonomiske oppgjøret.

For at et oppdrag knyttet til eiendomsomsetning skal omfattes av loven, behøver ikke bistanden å omfatte alle ni faser. Falkanger-utvalget pekte på følgende som de sentrale oppgavene i et eiendomsmeglingsoppdrag:

- *salgsarbeid, kunngjøring og visning – med informasjon til mulige kjøpere om salgsobjektet,*
- *de egentlige salgsforhandlinger, med sikte på å oppnå enighet mellom selger og en kjøper,*
- *utforming av kontrakten, innhenting av underskrifter m.v.,*

Det vil si at dersom oppdraget omfatter disse oppgavene, er det normalt tale om eiendomsmegling som omfattes av loven. I fasene 5 og 6 spiller eiendomsmegleren en aktiv rolle i å bringe partene sammen og legge til rette en effektiv transaksjon, som er det grunnleggende trekket ved eiendomsmeglerens rolle. Falkanger-utvalget så derimot ikke gjennomføring av det økonomiske oppgjøret som avgjørende for om det finner sted eiendomsmegling.

I 1999 ble det gjort endringer i 1989-loven, slik at det fremgår av loven at det å forestå oppgjør alene også anses som eiendomsmegling (dvs. fase 9), jf. eiendomsmeglingsloven § 1-2 andre ledd. Finansdepartementet begrunnet innskjerpingen med at det knytter seg viktige forbrukerbeskyttelseshensyn til det økonomiske oppgjøret ved eiendomshandler. I den sammenheng mente departementet at krav om konsesjon og sikkerhetsstillelse er viktig, samtidig som det ble innført en særskilt presisering i loven av at banker kan forestå oppgjør ved eiendomshandler uten konsesjon til å drive eiendomsmegling, jf. Ot.prp. nr. 24 (1998–99) punkt 7.4

14.2.4 Former for eiendomsmegling

Mellommannsvirksomhet som går ut på å bistå ved salg av eiendom, der selger engasjerer en eiendomsmegler med oppdrag å innhente opplysninger, markedsføre, gjennomføre visninger og forhandle med interessenter med det formål å få i stand en handel samt gjennomføre handelen, omfattes klart av lovens virkeområde. Dette er et såkalt *salgsoppdrag,* som utgjør hovedvekten av alle eiendomsmeglingsoppdrag.

Mellommannsvirksomhet som går ut på å bistå ved søk etter eiendom, der eiendomsmegleren engasjeres av kjøper med det formål å finne en eiendom og få i stand en handel, omfattes også av eiendomsmeglingsloven. Dette er et såkalt *kjøpsoppdrag.* Verken loven eller forarbeidene gir noen definisjon på kjøpsoppdrag eller hva det omfatter. Grensen mot oppdrag som har mer karakter av kjøpsrådgivning og partsrepresentasjon, er derfor uklar. Også her vil vurderingen av om loven kommer til anvendelse bero på en helhetsvurdering av oppdragets karakter, herunder hvilke oppgaver som inngår, i hvilken grad det ytes en innsats for å bringe partene sammen og hvordan oppdraget fremstår utad. Å sondere hvilke eiendommer som er til salgs og passer oppdragsgiverens preferanser, er for eksempel ikke et tilstrekkelig omfattende oppdrag til å regnes om eiendomsmeglingsvirksomhet. Eiendomsmegleren må være mer engasjert i å bringe partene sammen, for eksempel ved å kontakte potensielle selgere, delta i pris- og kontraktsforhandlinger, gjennomføre oppgjøret e.l. Antallet kjøpsoppdrag i eiendomsmeglingsforetakene er beskjedent sammenliknet med salgsoppdrag.

Det å forestå oppgjør er alene definert som eiendomsmegling, jf. eiendomsmeglingsloven § 1-2 andre ledd. Det innebærer at rene *oppgjørsoppdrag*, der partene allerede har inngått bindende avtale og eiendomsmegleren kun skal bistå med gjennomføring av oppgjøret, regnes som eiendomsmeglingsoppdrag. Det er imidlertid en forutsetning at det i forkant har skjedd en eiendomshandel som ville vært omfattet av lovens virkeområde, dersom en eiendomsmegler hadde bistått. Se nærmere Ot.prp. nr. 16 (2006–2007) punkt 4.8 Oppgjørsoppdrag omfatter som regel også kontraktskriving, men det er ikke en forutsetning for at oppdraget skal falle inn under loven.

Mellommannsvirksomhet ved inngåelse og overdragelse av leiekontrakt til fast eiendom, omfattes av eiendomsmeglingsloven, jf. § 1-2 andre ledd nr. 2. Dette er et såkalt *leieformidlingsoppdrag*, der eiendomsmegleren enten engasjeres av utleieren for å finne en leietaker eller av leietakeren for å finne en eiendom for leie. Også kortvarig leie omfattes, men det trekkes en grense mot formidling av avtale om utleie av hytte eller privatbolig eller rom i slike til fritidsformål, samt rom i hoteller, herberger mv. for overnatting eller opphold, som er unntatt fra lovens virkeområde i medhold av § 1-2 fjerde ledd. Leieformidling har vært omfattet av definisjonen av eiendomsmegling siden eiendomsmeglingsloven 1931.

Eiendomsmeglingsloven får anvendelse for eiendomsmeglingsvirksomhet som utøves i Norge, jf. eiendomsmeglingsloven § 1-2 første ledd første punktum. Regjeringen kan bestemme

at loven også skal gjelde for virksomhet som utøves på Svalbard eller Jan Mayen. Det er imidlertid ikke et kriterium at eiendommen som formidles, ligger i Norge. Så lenge virksomheten utøves i Norge og virksomheten ellers omfattes av lovens definisjon på eiendomsmegling, kommer eiendomsmeglingsloven til anvendelse også der eiendommen ligger i utlandet. Dette er såkalt *utenlandsmegling*. Se nærmere Ot.prp. nr. 16 (2006–2007) punkt 4.10.4 jf. også Ot.prp. nr. 59 (1988–89) punkt 3.2.4.

14.2.5 Avgrensning mot annen virksomhet

Etter gjeldende rett er det en del avgrensninger av eiendomsmegling som kan være krevende å trekke opp. Til dels gjelder dette oppgaver som sammenfaller med en eller flere faser i et eiendomsmeglingsoppdrag, men der eiendomsmegleren ikke opptrer som en mellommann. Til dels er det oppgaver som har endret karakter med introduksjon av ny teknologi, som gjør det vanskelig å identifisere eller avkrefte om de har karakter av mellommannsvirksomhet og hvem som eventuelt er eiendomsmegleren. Men ny teknologi er det heller ikke åpenbart at alle faser av et meglingsoppdrag blir utført av en fysisk person.

Mellommannsvirksomhet som omfattes av eiendomsmeglingsloven, må avgrenses mot virksomhet som er partsrepresentasjon, som ikke omfattes. Hvor grensen går er imidlertid ikke helt klart. Bråthen-utvalget vurderte å foreslå unntak fra konsesjonskravet for forvaltning av eiendomsporteføljer på vegne av én eller flere investorer, men kom til at det ikke var grunn til å innføre et særskilt unntak, jf. NOU 2006: 1 punkt 5.3.1.2. I sin behandling av utvalgets innstilling, i Ot.prp. nr. 16 (2006–2007) punkt 4.2.4 bemerket Finansdepartementet:

> *Utvalget skriver i innstillingen at en har vurdert å holde forvaltning av eiendomsporteføljer på vegne av én eller flere investorer utenfor lovens anvendelsesområde. Til dette vil departementet bemerke at dersom forvalteren opptrer som partsrepresentant følger det allerede av gjeldende rett at loven ikke kommer til anvendelse. Tilsvarende vil ofte være tilfelle hvor en person har fullmakt til å slutte avtale på vegne av en annen. Selv om fullmakten i seg selv ikke er avgjørende for om det foreligger en mellommannsrolle eller ikke, vil eksistensen av en slik fullmakt være en indikasjon på at vedkommende opptrer som partsrepresentant.*

Finansdepartementets uttalelse gir liten veiledning for hvor grensen går mellom mellommannsvirksomhet som omfattes av loven og virksomhet som er partsrepresentasjon, og som derfor faller utenfor lovens virkeområde. Det er heller ikke gitt noen veiledning om dette ellers i lovforarbeidene. Finanstilsynet har i sin praksis, i flere saker, lagt til grunn at grensedragningen må bero på en konkret vurdering av oppdragets karakter i det enkelte tilfelle, herunder hvordan oppdraget fremstår utad og for oppdragsgiverens motparter, med henvisning til rettspraksis, jf. dom fra Borgarting lagmannsrett LB-2004-12659. Ved vurdering av oppdragets karakter har Finanstilsynet lagt vekt på om oppdraget har mer karakter av rådgivning i forbindelse med et løpende og fast tilknytningsforhold til kjøper eller selger, enn et typisk meglingsoppdrag. Slikt tilknytningsforhold vil for eksempel kunne fremkomme gjennom at oppdragstakeren ivaretar andre interesser for oppdragsgiveren, som forretningsførsel eller løpende forvaltning. Tilsvarende vurderinger må gjøres ved grensedragning mellom advokaters rettshjelpsvirksomhet og eiendomsmeglingsvirksomhet.

Et selskap innenfor samme konsern som eierselskapet, kan formidle en eiendom uten at det blir ansett som mellommannsvirksomhet. Slik virksomhet er unntatt etter § 1-2 femte ledd i eiendomsmeglingsloven, dersom den aktuelle eiendommen ikke helt eller delvis er egnet brukt til bolig eller fritidsformål. Det vil si at det er unntak for slik virksomhet ved omsetning av næringseiendom. Bestemmelsen kom inn med 2007-loven, mens det tidligere ikke var noen avgrensning etter konserntilhørighet, jf. Ot.prp. nr. 16 (2006–2007) punkt 4.2.4. Et annet spørsmål er bruk av kjøpsopsjoner, der noen får rett til å kjøpe en eiendom uten å binde seg før eiendommen er videresolgt. Bruk av kjøpsopsjoner kan i noen tilfeller bli ansett som salg av tredjemanns eiendom, og derfor som eiendomsmegling. I en dom fra Oslo skifterett (RG 1984 s. 116), la retten til grunn at det må karakteriseres som eiendomsmeglingsvirksomhet når et selskap driver virksomhet som går ut på å få opsjon på kjøp av eiendom som, etter at kjøpekontrakt er inngått, blir videresolgt og skjøte blir utstedt direkte fra opprinnelig eier til den nye kjøperen.

Det er et grunnleggende trekk ved mellommannsrollen at eiendomsmegleren yter en innsats for å bringe partene sammen i en avtale. Bråthen-utvalget trakk imidlertid, i likhet med Falkanger-utvalget, en grense mot såkalt *mekanisk formidling,* for eksempel der partene bringes sammen på

grunnlag av oppslag i et annonsemedium. I forarbeidene til 2007-loven er det presisert at det må komme noe i tillegg til den rene mekaniske formidlingen av kontakt mellom partene for at det skal falle inn under lovens virkeområde, for eksempel bistand ved visninger, rådgivning, deltakelse i forhandlinger mv. For å avgjøre om det dreier seg om mellommannsvirksomhet i eiendomsmeglingslovens forstand, må det foretas en helhetsvurdering av oppgavene som inngår i oppdraget, jf. Ot.prp. nr. 16 (2006–2007) punkt 4.2.4.

I takt med den digitale utviklingen i samfunnet generelt, har det også kommet digitale selvhjelpsverktøy som skal gjøre det enklere for forbrukere å selge boligen selv, uten hjelp av eiendomsmegler til annet enn å gjennomføre oppgjøret. I dagens marked tilbys automatiserte tjenester som innhenter informasjon om eiendommen og oppretter kontakt med fotograf og takstmann. Informasjonen som innhentes, kan sammen med bilder og takst lastes inn i systemet, og det genereres salgsoppgave og annonse som selgeren selv kan fylle ut videre. Budgivning kan foregå via en elektronisk budportal som inngår i selvhjelpsverktøyet. Selger må selv administrere budrunden, herunder selv sjekke finansiering og ta kontakt med budgiver for å avklare eventuelle forbehold. Kjøpekontrakt genereres gjerne i selvhjelpsverktøyet eller inngår i oppgjørsoppdraget med et eiendomsmeglingsforetak eller en advokat. Ved vurdering av om slike selvhjelpstjenester egentlig er eiendomsmegling som krever tillatelse, er det i utgangspunktet uten betydning at prosessen er automatisert. Det sentrale spørsmålet vil være om tilbyderen av tjenesten spiller en aktiv rolle i å bringe partene sammen og hvordan tjenesten fremstår utad. Finanstilsynet har i sin praksis lagt til grunn at så lenge tilbyderen ikke har noen rolle ved gjennomføring av visninger, forhandlinger med interessenter, bistand i forbindelse med finansiering, budgivning, utforming av kjøpekontrakt eller gjennomføring av oppgjør, vil tjenesten normalt ikke komme inn under eiendomsmeglingsloven. Selvhjelpstjenester er nærmere drøftet i kapittel 9.

14.3 Utenlandsk rett

Sverige

Den svenske eiendomsmeglingsloven gjelder, i likhet med den norske, all utøvelse av eiendomsmeglingsvirksomhet, uavhengig av om partene i handelen er forbrukere eller næringsdrivende, eller om objektet som formidles er bolig-, fritids- eller næringseiendom. Loven omfatter formidling av eiendom beliggende utenfor Sverige, så lenge eiendomsmeglerens oppdrag i det vesentligste utføres i Sverige, jf. fastighetsmäklarlagen § 3. Loven omfatter også kjøpsmegling og utleiemegling. Loven kan fravikes ved avtale, men ikke til ulempe for en forbruker, som i loven er definert som en fysisk person som handler hovedsakelig med formål som faller utenfor næringsvirksomhet, jf. fastighetsmäklarlagen § 4. Den gjeldende svenske eiendomsmeglingsloven er fra 2011.

Etter svensk rett har eiendomsmegleren en rolle som upartisk mellommann – i hovedtrekk tilsvarende som etter den norske eiendomsmeglingsloven. I lovteksten er det presisert at eiendomsmegleren skal ivareta både kjøper og selgers interesser, men skal innenfor rammene av god meglerskikk særskilt ivareta oppdragsgiverens økonomiske interesser, jf. fastighetsmäklarlagen § 8 andre ledd. Når det gjelder prisen skal eiendomsmegleren, tross kravet om upartiskhet, forsøke å få høyest mulig pris for boligen når oppdraget kommer fra selgeren. Dersom oppdraget kommer fra kjøperen, gjelder det motsatte.

En viktig forskjell fra det norske systemet er at kun eiendomsmeglere er regulert i Sverige, men derimot ikke eiendomsmeglingsforetakene. I Sverige er eiendomsmegleren personlig ansvarlig for formidlingsoppdraget. Det er den enkelte eiendomsmegler, ikke eiendomsmeglingsforetaket, som inngår oppdragsavtalen med kunden. Følgelig ligger det som regel ikke noe ansvar for eiendomsmeglingsforetaket i oppdragsavtalen. Oppdragsgiveren har derfor normalt ingen rettigheter overfor foretaket, og må rette eventuelle krav mot eiendomsmegleren.

I 2018 ble det lagt fram en lovutredning med forslag til ny eiendomsmeglingslov, jf. SOU 2018:64. Bakgrunnen for forslaget er å gjøre det tryggere for forbrukere å kjøpe eiendomsmeglingstjenester, gjennom å gjøre Fastighetsmäklarinspektionens tilsyn mer slagkraftig og effektivt. Ifølge forslaget skal det innføres registreringsplikt for foretak, og det skal føres tilsyn med foretakene. Derimot er det ikke foreslått endringer i lovens virkeområde. Den svenske regjeringen la 4. februar 2021 frem forslag til ny eiendomsmeglingslov, som følger opp anbefalingene. Lovforslaget innebærer at eiendomsmeglingsforetak skal registreres og blir underlagt tilsyn. Foretakene må oppfylle flere krav for å drive eiendomsmeglingsvirksomhet, og får et overordnet ansvar for at eiendomsmeglere som jobber i foretaket følger god meglerskikk, selv om eiendomsmeglingsopp-

draget fortsatt skal inngås med eiendomsmegleren personlig. Foretak som ikke oppfyller sine plikter, kan bli ilagt administrative sanksjoner. Videre blir det mulig å gripe inn overfor personer i ledelse eller eiere som er uegnet. Samtidig blir pliktene etter hvitvaskingslovgivningen utvidet til å omfatte eiendomsmeglingsforetak og eiendomsmeglere. Det er foreslått at den nye loven og lovendringene trer i kraft 1. juli 2021.

Danmark

Den danske eiendomsmeglingsloven omfatter næringsmessige aktiviteter som er rettet mot eller utføres for en forbruker, jf. ejendomsmæglerloven § 2. Lovens bestemmelser kan videre ikke fravikes til ugunst for forbruker. Forbruker er i loven definert som «en person, som handler med henblik på 1) avhændelse af en ejendom, når ejendommen hovedsagelig har været anvendt ikke-erhvervsmæssigt af vedkommende, eller 2) erhvervelse af en ejendom, når ejendommen hovedsagelig er bestemt til ikke-erhvervsmæssig anvendelse for vedkommende», jf. ejendomsmæglerloven § 4 første ledd nr. 2. Oppdrag for næringsdrivende og formidling av næringseiendom er dermed ikke omfattet. Videre er definisjonen på eiendomsmeglingsvirksomhet avgrenset til formidling av salg av fast eiendom til eller for forbruker, jf. ejendomsmæglerloven § 4 første ledd nr. 1. Dette innebærer at kjøpsoppdrag og leieformidling heller ikke er omfattet.

I Danmark har eiendomsmegleren ikke lov til å representere begge parter i handelen, men er utelukkende selgers representant. Dette har vært praksis langt tilbake, og ble formalisert i ejendomsmæglerloven 2014. Mange kjøpere har egen rådgiver, og som regel er det en boligadvokat. Også eiendomsmeglere kan påta seg oppdrag som kjøpsrådgiver, men kan ikke representere begge parter i samme handel. Den danske eiendomsmegleren skal opptre som selgers representant og ivareta selgerens behov og interesser i handelen, men skal gi kjøper de opplysninger som er av betydning for handelen og gjennomføringen av den, jf. ejendomsmæglerloven § 24 og § 25.

14.4 Utvalgets vurderinger

14.4.1 Innledning

Spørsmål det er aktuelt å drøfte i tilknytning til lovens kapittel 1, dreier seg om mulige endringer i eiendomsmeglingslovens formål og lovens saklige og stedlige virkeområde. I tillegg gir kapitlet føringer for eiendomsmeglerens rolle som formidler i transaksjonene. Utvalget har for det første vurdert om eiendomsmeglingsloven bør bli en ren «forbrukerlov», det vil si at den bare gjøres gjeldende i forbrukerforhold. En slik endring måtte i tilfelle også bli gjenspeilet i formålsbestemmelsen. Utvalget har også vurdert om det er behov for andre endringer i formålsbestemmelsen. I tråd med mandatet, har utvalget vurdert om virkeområdet bør begrenses slik at enkelte typer oppdrag ikke lenger reguleres i eiendomsmeglingsloven. Dette gjelder nærmere bestemt kjøpsmegling, næringsmegling, utleiemegling og utenlandsmegling. Den nærmere drøftelsen følger i punktene 14.4.2 til 14.2.8. I punkt 14.4.9 har utvalget drøftet behovet for endringer i definisjonen på «eiendomsmegling». I punkt 14.4.10 drøftes grensen mot selvhjelpstjenester.

14.4.2 Lovens formål

I en vurdering av endringer knyttet til lovens formålsbestemmelse ligger det spørsmål både om det er behov for en formålsbestemmelse og innholdet i den. Etter utvalgets vurdering bidrar formålsbestemmelsen til å synliggjøre eiendomsmeglerens rolle både overfor partene i handelen og i et større samfunnsmessig perspektiv. Bestemmelsen er en viktig faktor ved tolkningen av bestemmelser ellers i loven og ved utøvelse av skjønn. Utvalget kan ikke se gode grunner til å fjerne formålsbestemmelsen.

Det overordnede formål med reguleringen av eiendomsmegling har vært å sikre partenes behov for profesjonell og upartisk assistanse og sikkerhet i handelen, samtidig som det legges til rette for effektivitet i formidlingen. Utvalget mener dette samsvarer godt med de hensyn som fortsatt bør ligge til grunn for den offentligrettslige reguleringen av eiendomsmeglingsvirksomhet, og foreslår ingen materielle endringer. Imidlertid vil utvalget foreslå noen språklige endringer i bestemmelsen, med sikte på å gjøre lovens formål klarere og mer tilgjengelig for brukerne. «Uhildet» er et foreldet begrep som nok virker fremmed for de fleste i dag. Utvalget foreslår at det heller tas inn at loven skal legge til rette for at partene mottar *upartisk* bistand. I det ligger at bistanden må være tilgjengelig for begge parter og tilpasset behovet hos hver av partene. Utvalget foreslår videre at «ved bruk av mellommann» erstattes med «ved bruk av *eiendomsmegler*». Når eiendomsmeglingsloven likevel skal endres, er det av hensyn til god lovteknikk ønskelig å endre ord og uttrykk i loven som ikke er kjønnsnøytrale.

Som omtalt i punkt 10.1, er et hovedformål med reguleringen av eiendomsmegling å sikre forbrukernes interesser, selv om det ikke er direkte uttrykt i loven. Dette kommer derimot til syne i forarbeidene til loven, blant annet i NOU 2006: 1 punkt 4.1, samt ved at en rekke bestemmelser i loven er gjort fravikelige utenfor forbrukerforhold eller ved megling av næringseiendom. Selv om utvalget i punktene 14.4.3 og 14.4.6 ikke går inn for å begrense lovens virkeområde til kun å gjelde i forbrukerforhold, mener utvalget at det med fordel kan presiseres i formålsbestemmelsen at reguleringen særlig tar sikte på å sikre forbrukeres interesser. Utvalget foreslår derfor at det tas inn en tilføyelse om dette i § 1-1. Se lovutkastet § 1-1.

14.4.3 Salgsmegling

Overvekten av alle eiendomsmeglingsoppdrag er salgsmeglingsoppdrag, der eiendomsmegleren engasjeres av selger for å utby objektet i markedet i den hensikt å finne en kjøper, og gjennomføre handelen mellom selger og kjøper. Dette omfatter i dag både oppdrag som gjelder omsetning av eiendom til bolig- og fritidsformål og næringseiendom, og er uavhengig av om selger er forbruker eller handler som ledd i næringsvirksomhet.

Utvalget har vurdert om eiendomsmeglingsloven skal begrenses til å bare gjelde i forbrukerforhold. Herunder har utvalget vurdert to alternativer. Det første alternativet er å begrense lovens virkeområde til å bare gjelde bistand ved omsetning av fast eiendom og rettigheter til fast eiendom, når oppdragsgiveren er forbruker. Oppdrag for selger som handler som ledd i næringsvirksomhet ville dermed falle utenfor loven, selv om objektet som skal selges er bolig- eller fritidseiendom og kjøperen er forbruker. Det innebærer blant annet at oppdrag som gjelder formidling etter bustadoppføringslova, ikke lenger ville være omfattet av eiendomsmeglingsloven. Slik virksomhet ville dermed kunne drives av foretak uten tillatelse til å drive eiendomsmegling. Utvalget mener dette ville være uheldig, ettersom formidlerens roller er særlig viktig i de tilfellene der det er skjevhet i profesjonalitetsnivået hos partene i handelen. I forholdet mellom en næringsdrivende selger og en forbrukerkjøper, vil kjøperen være den svake part og kan ha behov for særlig vern. Gjennom sin rolle som uavhengig formidler, kan eiendomsmegleren sikre at den svakere parts interesser blir ivaretatt i samsvar med kontraktslovgivningens normalordninger. Dette omfatter blant annet å påse at kjøper, før handel sluttes, har fått informasjon om sine rettigheter og plikter på en så klar og dekkende måte at vedkommende settes i stand til å gjøre en informert kjøpsbeslutning. Videre omfatter det å påse at kjøpekontrakten er balansert og i samsvar ved ufravikelig lovgivning, samt at den ikke fraviker det som er avtalt i bud- og akseptfasen. Ved salg etter bustadoppføringslova omfatter dette også å påse overholdelse av entreprenørens plikter etter denne loven, herunder plikt til å stille garanti som sikkerhet for oppfylling av avtalen, plikt til å overholde frister som er avtalt for overtagelse og hjemmelsoverføring, kjøperens krav ved forsinkelse fra entreprenørens side eller mangler, samt forutsetning for avtale om forskuddsbetaling. Dersom eiendomsmeglingslovens virkeområde ble gjort avhengig av om oppdragsgiver er forbruker, ville det innebære at forbrukerkjøper får et svakere vern i møte med formidleren som selger har engasjert. Blant annet vil forbrukerkjøperen miste adgangen til utenrettslig klagebehandling gjennom Reklamasjonsnemnda for eiendomsmeglingstjenester. Sett hen til at eiendomsmeglingsloven særlig skal sikre ivaretakelse av forbrukeres rettigheter, jf. punkt 14.4.2, og av hensyn til forbrukerkjøperens behov for vern i eiendomshandelen, vil utvalget ikke foreslå dette alternativet.

Det andre alternativet går ut på å begrense eiendomsmeglingslovens virkeområde til å bare gjelde bistand ved omsetning av fast eiendom og rettigheter til fast eiendom, når minst én av partene er forbruker. På den ene siden kan det argumenteres for at næringsdrivende som opptrer i eiendomsmarkedet, må antas å være i stand til å ivareta sine interesser og ikke har samme behov for beskyttelse som forbrukere. Når det i tillegg er profesjonelle parter på begge sider i handelen, kan de anses for å være mer eller mindre jevnbyrdige. Det finnes imidlertid også mindre profesjonelle parter som opptrer i eiendomsmarkedet som ledd i næringsvirksomhet, som har behov for noe mer bistand. Videre er det ikke alltid mulig for eiendomsmegleren å forutse kjøperens status ved inngåelse av et salgsoppdrag. Man risikerer med en slik begrensning i virkeområdet at det inngås eiendomsmeglingsoppdrag der selger er profesjonell og man antar kjøper vil være forbruker, men hvor oppdraget likevel faller utenfor eiendomsmeglingslovens virkeområde fordi man ender opp med en profesjonell kjøper. Ytterligere et argument for å ikke avgrense virkeområdet slik at formidling mellom to næringsdrivende parter faller utenfor loven, er at det uansett vil være påkrevet med en eller annen form for registreringsordning hos Finanstilsynet for å oppfylle forpliktelser etter

EUs hvitvaskingsdirektiver og FATFs anbefalinger. Dette er nærmere omtalt i punkt 12.3.2–3. Ut fra en samlet vurdering anbefaler utvalget at all eiendomsmeglingsvirksomhet ved omsetning av fast eiendom og rettigheter til fast eiendom fortsatt skal være omfattet av lovens virkeområde, uavhengig av om partene i handelen er å anse som forbrukere eller næringsdrivende.

14.4.4 Oppgjør

Å forestå oppgjør ved omsetning av fast eiendom er alene å anse som eiendomsmegling, forutsatt at det forut for oppgjøret har skjedd en eiendomshandel som omfattes av lovens virkeområde. Hva som er å regne som oppgjørsvirksomhet er ikke definert i eiendomsmeglingsloven. Tidligere gjennomganger har understreket at det er sterke forbrukerbeskyttelseshensyn knyttet til reguleringen av oppgjør, herunder Finansdepartementets uttalelser i Ot.prp. nr. 24 (1998–99) punkt 7.4. Bråthen-utvalget uttalte i NOU 2006: 1 punkt 5.3.7.2:

> *Kjøp og salg av fast eiendom er normalt en av de viktigste økonomiske transaksjonene den enkelte foretar i livet, og utvalget mener at den enkelte har behov for sikkerhet for at gjennomføringen av det økonomiske oppgjøret skjer på en korrekt og sikker måte, herunder at den enkelte er sikret mot eventuelle feil begått av den som gjennomfører oppgjøret. I denne sammenheng er det viktig å peke på kravet til faglig kompetanse og sikkerhetsstillelse, som må være oppfylt for å kunne tildeles bevilling til å drive eiendomsmegling.*

Utvalget slutter seg til de tidligere vurderingene og mener det ikke er grunnlag for å vurdere oppgjør annerledes i dag. Det kan tilføyes at kravene som stilles til egnethet og til foretakenes økonomi for å få tillatelse til å drive eiendomsmegling, er særlig viktige når det gjelder eiendomsmeglingsforetakenes oppgjørsvirksomhet og behandling av klientmidler. Slik utvalget ser det, kommer innholdet og avgrensingen av oppgjørsvirksomhet tilstrekkelig klart frem i forarbeidene. Følgelig er det ikke behov for å innta en definisjon i lovteksten. Drøftingen foran kan oppsummeres med at oppgjør omfatter *gjennomføring av handelen med mottak og disponering av kjøpesum, og gjennomføring av rettsvernsakt.*

14.4.5 Kjøpsmegling

Eiendomsmeglingslovens bestemmelser knyttet til oppdragsutførelsen er utformet med tanke på salgsoppdrag, og er lite tilpasset kjøpsmegling. Som nevnt i punkt 14.2.4 er grensen mot kjøpsrådgivning og partsrepresentasjon også uklar. Såkalte søkeoppdrag, der oppdraget går ut på å finne egnede objekter til kjøper, men der oppdragstakeren verken inngår i forhandlinger med selger, bistår med å utarbeide kjøpekontrakt eller gjennomføringen av handelen, er normalt å anse som partsrepresentasjon som ikke faller inn under eiendomsmeglingslovens virkeområde. Selgeren har kanskje allerede inngått salgsoppdrag med en annen eiendomsmegler og denne bistår med forhandlinger mellom partene, kontraktsinngåelse og oppgjør. Dersom oppdragstakeren derimot bistår med flere oppgaver og bidrar aktivt til å bringe partene sammen i en handel, for eksempel gjennom å forhandle med selgeren, er oppdraget å regne som eiendomsmegling. Omfatter bistanden gjennomføring av oppgjøret, er det uansett å regne som et eiendomsmeglingsoppdrag, jf. punkt 14.4.4.

Utvalget ser ikke vesentlige innvendinger mot at kjøpsmegling fortsatt skal være omfattet av eiendomsmeglingslovens virkeområde, herunder omfattes av konsesjonsplikten. Riktignok ville det løse et avgrensingsproblem mellom kjøpsmegling og kjøpsrådgivning, men reiser nye spørsmål om hvor langt en uregulert kjøpsmegler kan gå i retning av å opptre som formidler. I den grad oppdragstakeren faktisk utfører oppgaver som regnes som eiendomsmegling, ser utvalget ingen grunn til at kjøper og selger ikke skal sikres samme beskyttelse som ved et ordinært salgsoppdrag. Dersom oppdragstakerens oppgaver derimot er så begrensede at oppdraget ikke faller inn under eiendomsmeglingslovens virkeområde, vil loven ikke komme til anvendelse og konsesjon ikke være påkrevet. Utvalget foreslår derimot at det inntas en hjemmel til å fastsette nærmere regler og gjøre unntak fra lovens øvrige regler i forskrift, for eiendomsmeglingsvirksomhet knyttet til kjøpsoppdrag. Se lovutkastet § 1-4 sjette ledd.

14.4.6 Næringsmegling

Det er flere forhold som skiller formidling av næringseiendom fra formidling av bolig- og fritidseiendom, og som taler for at det ikke er samme behov for regulering. For det første preges næringsmarkedet av profesjonelle aktører, som ikke har samme behov for beskyttelse som for-

brukere. Videre er det i markedet for næringseiendom vanlig at transaksjonene skjer ved omsetning av aksjer eller andeler i et selskap. Ofte er selskapets eneste aktivum fast eiendom. Bistand i slike handler ligger i grenseland mellom eiendomsmegling og verdipapirhandel. Den avgjørende faktoren for om bistanden omfattes av eiendomsmeglingsloven, er om transaksjonens reelle formål er overdragelse av fast eiendom. Har omsetningen utelukkende et finansielt formål, slik som ved eiendomssyndikering[1], regnes bistanden som verdipapirhandel. I tillegg er det i næringsmegling mer vanlig at oppgjøret av handelen skjer direkte mellom partene, uten at kjøpesummen går via eiendomsmeglingsforetaket.

Spørsmålet om formidling av næringseiendom fortsatt burde være underlagt eiendomsmeglingsloven, ble også vurdert av Bråthen-utvalget. Utover særtrekkene ved næringsmegling som det er vist til ovenfor, pekte utredningen på at hensynet til næringsfrihet og effektiv konkurranse taler for at konsesjonsordninger krever tungtveiende grunner. Bråthen-utvalget var imidlertid delt i spørsmålet om eiendomsmeglingslovens anvendelse ved næringsmegling. Utvalgets flertall mente næringsmegling fortsatt burde være underlagt eiendomsmeglingsloven. Flertallet fremhevet hensynet til de mindre profesjonelle aktørene i markedet samt at det ville kunne virke ødeleggende for profesjonaliseringen i næringsmeglingsbransjen å ta næringsmegling ut av loven. I tillegg viste flertallet til at de betydelige verdiene som omsettes i næringsmegling og økt bruk av næringseiendom som investeringsobjekt, tilsier visse minstekrav til formidlere av disse verdiene. Mindretallet ønsket derimot å ta næringsmegling ut av eiendomsmeglingsloven og viste til at en sentral del av begrunnelsen for konsesjonskravet er hensynet til forbrukerne. Mindretallet pekte på at aktører som handler som ledd i næringsvirksomhet må kunne forutsettes å ta kvalifiserte valg med hensyn til valg av mellommann og orientere seg i markedet for slike tjenester, samt at hensynet til å fremme konkurransen veier tyngre enn vernebehovet enkelte mindre aktører måtte ha, jf. NOU 2006: 1 punkt 5.3.8.4. Finansdepartementet sluttet seg til flertallets innstilling om at næringsmegling fortsatt burde være omfattet av eiendomsmeglingsloven. I vurderingen la departementet avgjørende vekt på hensynet til de mindre profesjonelle aktørene og deres behov for vern.

I utgangspunktet deler utvalget vurderingen fra mindretallet i Bråthen-utvalget i at aktørene som kjøper og selger næringseiendom må sies å handle som ledd i næringsvirksomhet, og i større grad må kunne forutsettes å være i stand til å ivareta sine egne interesser enn forbrukerne i bolighandelen. Behovet for vern er dermed mindre, og hensynet til næringsfrihet og effektiv konkurranse veier tyngre. Et tungtveiende argument mot å ta formidling av næringseiendom ut av eiendomsmeglingslovens virkeområder slik at denne type virksomhet ikke lenger er underlagt krav til konsesjon fra Finanstilsynet, er imidlertid at det uansett ville være påkrevet med en eller annen form for registreringsordning og egnethetskontroll hos Finanstilsynet for å oppfylle forpliktelser etter EUs hvitvaskingsdirektiver og FATFs anbefalinger. Dette er nærmere behandlet i punkt 12.3.2–3. Utvalget er derfor kommet til at næringsmegling fortsatt bør være omfattet av eiendomsmeglingslovens virkeområde, herunder underlagt krav til konsesjon og offentlig tilsyn, og at det heller kan lempes betydelig på konsesjonskravene for foretak som utelukkende skal operere i næringsmarkedet. Dette vil bli nærmere behandlet i punkt 15.4.7.2.

14.4.7 Utleiemegling

Utleiemegling er vesentlig forskjellig fra salgsmegling. Utleiemeglingsoppdrag er i mange tilfeller mindre omfattende og komplisert enn ved overdragelse av eiendomsretten. Det er for det første ikke aktuelt med hjemmelsoverføring, og det er heller ikke samme behov for innhenting av opplysninger om utleieobjektet. For det andre er det mindre vanlig at eiendomsmeglere mottar klientmidler knyttet til utleiemeglingsoppdrag, og i den grad utleiemegleren håndterer klientmidler, er beløpene vesentlig lavere enn i et salgsmeglingsoppdrag. Inngåelse av leiekontrakt medfører også langt mindre økonomiske konsekvenser og risiko for partene enn ved avtale om eiendomsoverdragelse, ettersom utleier og leietaker kan komme seg ut av leiekontrakten etter en viss tid, mens en salgsavtale, utenom hevingstilfellene, ikke har mulighet til oppsigelse.

Dersom formidling av utleiekontrakter tas ut av eiendomsmeglingsloven, vil det innebære at foretak som driver utleiemegling ikke lenger vil være underlagt konsesjonsplikt med krav til sikkerhetsstillelse som kan dekke eventuelt tap. Det er vanlig at utleiemeglingsforetak mottar deposi-

[1] Kjøp av næringseiendom der salgssummen stykkes opp og selges i andeler. Rent praktisk organiseres dette gjennom utlegging av kommanditselskapsandeler eller via et aksjeselskap.

tum som settes på depositumskonto i samsvar med husleieloven § 3-5, samt forvalter løpende husleieinnbetalinger.

Bråthen-utvalget var delt i spørsmålet om leieformidling fortsatt burde være underlagt eiendomsmeglingsloven. Flertallet ønsket å videreføre reguleringen og viste blant annet til at selv om klientmidler som oppbevares i et leieformidlingsoppdrag er ubetydelige sammenlignet med salgsoppdrag, kan tapet utgjøre et stort beløp for den enkelte leietaker. Dertil er det i en viss utstrekning bare leiemarkedet for bolig som er tilgjengelig for personer med svak økonomi. Flertallet viste videre til at utleiemegling som falt utenfor eiendomsmeglingsloven, tidligere hadde resultert i useriøs virksomhet, der innbetalinger ikke ble betryggende forvaltet. Mindretallet mente derimot at det ikke var behov for å videreføre reguleringen, under henvisning til særegenhetene ved utleiemegling og at husleieloven gir detaljert regulering av rettigheter og plikter for partene i leieforhold, jf. NOU 2006: 1 punkt 5.3.3.3.

Forbrukervernhensyn kan tale for å beholde utleiemegling innenfor eiendomsmeglingslovens virkeområde. Utleiemeglingsoppdrag er riktignok mindre omfattende og kompliserte enn salgsmeglingsoppdrag, men partene i leieforholdet vil likevel ha behov for beskyttelse. Det kan forventes at utleiere som velger å engasjere en utleiemegler, har et behov for profesjonell bistand, og sårbare grupper utgjør en vesentlig del av leietakerne. Utvalget mener derfor at det er behov for regulering som sikrer seriøse og profesjonelle eiendomsmeglere i utleiemarkedet. Ytterligere et argument for å ikke ta formidling av leiekontrakter ut av eiendomsmeglingsloven, er at det for enkelte utleiemeglingsvirksomheter uansett ville være påkrevet med en eller annen form for registreringsordning og egnethetskontroll hos Finanstilsynet for å oppfylle forpliktelser etter EUs hvitvaskingsdirektiver og FATFs anbefalinger. Dette er nærmere behandlet i punkt 12.3.2–3. Kravet om regulering av utleiemegling er riktignok etter EUs femte hvitvaskingsdirektiv begrenset til tilfeller der månedlig leie utgjør mer enn 10 000 euro. I hvitvaskingsloven 2019 er det benyttet en kurs på 8 kroner, slik at grenseverdien etter norsk rett er på 80 000 kroner. Utvalget er kommet til at utleiemegling fortsatt bør være omfattet av eiendomsmeglingslovens virkeområde og dermed underlagt krav til konsesjon og offentlig tilsyn. I og med at utleiemegling skiller seg vesentlig fra salgsmeglingsvirksomhet, blant annet ved at klientmiddelbeholdningene i utleiemeglingsforetak er langt mindre, samt at utleiemeglingsoppdrag er mindre omfattende og kompliserte, foreslår utvalget at det heller lempes på konsesjons- og kompetansekravene for meglingsforetak som utelukkende skal operere i utleiemarkedet. Konsesjonskrav til utleiemegling er nærmere behandlet i punkt 15.4.7.3.

De foreslåtte lempningene for uteleiemegling vil isolert sett ikke påvirke eiendomsmeglingsforetak som utelukkende opererer i markedet for næringseiendom, herunder næringsutleie, ettersom utvalget foreslår mer omfattende lempninger i konsesjonskravene for næringsmegling. Dette er nærmere behandlet i punkt 15.4.7.2.

14.4.8 Utenlandsmegling

Ved formidling av eiendom beliggende i utlandet vil det være det aktuelle landets rettsregler som ligger til grunn for inngåelse og gjennomføring av en handel. Det kan være vanskelig for norske eiendomsmeglere å påta seg eiendomsmeglingsoppdrag i andre land ettersom de må oppfylle kravene i eiendomsmeglingsloven. Rettsreglene i andre land, kan være i motstrid med eiendomsmeglerens plikter og god meglerskikk i Norge. Videre kan det i landet der eiendommen ligger finnes regler som innebærer at oppgaver som kontraktsinngåelse, gjennomføring av oppgjør og registrering i eiendomsregister skal utføres av andre, for eksempel av advokat eller notar. Slike begrensninger bidrar til at mange av de norske aktørene som bistår ved salg av eiendom i utlandet, kun tilbyr markedsføring av eiendommen overfor potensielle kjøpere i Norge. Bistand med markedsføring alene anses ikke å være tilstrekkelig omfattende til at virksomheten regnes som eiendomsmegling, slik det er begrunnet i punkt 14.2.5, og omtales gjerne som agentvirksomhet. Andre aktører i markedet for utenlandsmegling opptrer som partsrepresentant for kjøper i søkeoppdrag etter eiendom i utlandet, og forhandler på vegne av kjøper med salgsmegler i landet der eiendommen ligger. Partsrepresentasjon faller også utenfor eiendomsmeglingsloven, jf. punkt 14.2.4. Foretak med tillatelse til å drive eiendomsmegling, kan ikke ta oppdrag som representant for bare én part eller opptre som agent for eiendomsmegler i utlandet, jf. eiendomsmeglingsforskriften § 5-1 andre ledd bokstav b.

Det foreligger ikke statistikk på omfanget av eiendomsmeglingsoppdrag der eiendommen ligger i utlandet. I eiendomsmeglingsforetakenes rapportering til Finanstilsynet skilles det ikke mellom formidlinger av eiendom i Norge og i utlandet, slik at utenlandsformidlinger inngår i totaltal-

let og for så vidt fører til en overrapportering av eiendomsformidling i Norge. Utvalget kjenner heller ikke til andre kilder for slik statistikk, men annonsering av eiendom til salgs i utlandet på Finn.no kan gi en viss indikasjon. Ut fra annonseringen kan det se ut som svært få eiendommer i utlandet formidles via norske eiendomsmeglingsforetak. Omfanget av utenlandsmegling kan ha betydning for reguleringen av eiendomsmegling i fremtiden, og utvalget foreslår derfor at Finanstilsynet tar et initiativ for å få til rapportering som skiller mellom eiendom i Norge og utlandet.

Bråthen-utvalget vurderte om det var grunn til å ta megling av eiendom beliggende utenfor Norge ut av eiendomsmeglingsloven, og var delt i dette spørsmålet, jf. NOU 2006: 1 punkt 5.4.5. Utvalgets mindretall mente at megling av eiendom beliggende utenfor Norge burde unntas eiendomsmeglingsloven. Mindretallet begrunnet dette i at det gir forbrukeren en falsk trygghet når slik megling ligger innenfor eiendomsmeglingslovens rammer. Norske eiendomsmeglingsforetak påtar seg ofte bare en mindre del av formidlingen. Ettersom handelen reguleres av lovgivningen i det landet eiendommen ligger, vil det i mange formidlinger heller ikke være mulig for eiendomsmeglingsforetaket å oppfylle alle oppgaver etter norsk eiendomsmeglingslov. For eksempel er det i mange kontinentaleuropeiske land en notar som tar seg av gjennomføringen av handelen med rettsvernsregistrering og økonomisk oppgjør, mens norske eiendomsmeglingsforetak har ansvar også for oppgjøret. Mindretallet viste også til at utdannings- og kompetansekravene for norske eiendomsmeglere ikke nødvendigvis gir forutsetninger for å yte bistand ved eiendomsomsetning i andre land. Ytterligere viste mindretallet til at det er vanskeligere for Finanstilsynet å føre et reelt tilsyn med eiendomsmeglingsforetakets saksbehandling ved megling av utenlandske eiendommer. Flertallet i Bråthen-utvalget mente derimot at utenlandsmegling i utgangspunktet fortsatt burde være omfattet av eiendomsmeglingsloven. Som begrunnelse pekte flertallet blant annet på at nordmenns investeringer i fast eiendom i utlandet hadde økt vesentlig og var forventet å fortsatt ville øke, samt at behovet for bistand fra eiendomsmegler ikke er mindre ved kjøp og salg av eiendom i utlandet enn i Norge. Flertallet pekte videre på at man ville risikere at utenlandsmegling i større grad ble et satsningsområde for useriøse aktører, dersom slik virksomhet ble tatt ut av eiendomsmeglingsloven. Ifølge flertallet ville det være bedre å åpne mer opp for å fravike bestemmelser i eiendomsmeglingsloven, dersom underliggende materielle regler i det aktuelle landet gjør det vanskelig for eiendomsmegleren å etterleve norsk eiendomsmeglingslov, enn å ta utenlandsmegling helt ut av loven.

Utvalget er kommet til at utenlandsmegling fortsatt bør ligge innenfor eiendomsmeglingslovens virkeområde, primært på bakgrunn av forbrukervernhensyn. Etter utvalgets oppfatning er det ikke mindre behov for forbrukerbeskyttelse ved megling av eiendom utenfor Norge, enn ved ordinær boligmegling i Norge. Bruk av norsk eiendomsmegler for handel med fast eiendom i utlandet dreier seg i første rekke om kjøp og salg av bolig- og fritidseiendom, og partene vil normalt være forbrukere. Det som skiller utenlandsmegling fra ordinær boligmegling i Norge, er at handelen reguleres av rettsregler i landet der eiendommen ligger, ikke norsk lov. Det innebærer at bestemmelser i norsk eiendomsmeglingslov har begrenset overføringsverdi, dokumenter må skrives på et annet språk og innsendes til organer i lokaliseringslandet. Videre kan det være regulering i det andre landet som hindrer eiendomsmegleren i å etterleve bestemmelser i eiendomsmeglingsloven og god meglerskikk i Norge.

Det kan være vanskelig for forbruken å skille mellom utenlandske formidlingsaktører og norske eiendomsmeglingsforetak. Norske eiendomsmeglingsforetak som formidler eiendom i utlandet, omfattes av lovens stedlige virkeområde og kriteriet om at virksomheten «utøves i Norge». Andre aktører som retter seg mot norske forbrukere etablerer seg ofte i landet der eiendommen ligger, men annonserer fritidsboligene i norske medier og på norske nettsider og eiendomsformidlingsportaler, og er ofte representert på fritidsboligmesser som arrangeres i Norge. Mange av disse aktørene har ansatt norske eiendomsmeglere eller andre som titulerer seg som eiendomsmeglere, og bruker norske navn på virksomheten.

Det ville være uheldig om bestemmelser lagd for formidling i det norske eiendomsmarkedet skulle hindre eiendomsmeglere i å ta utenlandsoppdrag, slik at dette markedet blir forbeholdt andre, mindre seriøse aktører. For å gjøre det mulig for norske eiendomsmeglere å etterleve norsk eiendomsmeglingslov ved utenlandsmeglingsoppdrag, er det allerede i dag gitt adgang til å fravike enkeltbestemmelser i loven som regulerer krav til utøvelse av meglingen som ikke er tilpasset utenlandsmegling, jf. eiendomsmeglingsloven § 1-4 fjerde ledd og eiendomsmeglingsforskriften § 1-4. Utvalget mener det kan vurderes å åpne for å fravike flere bestemmelser i loven i utenlands-

meglingsoppdrag. For eksempel bør muligheten for at norske eiendomsmeglere kan fraskrive seg ansvaret for gjennomføring av oppgjør og rettsvernsregistrering, vurderes i forbindelse med utarbeidelse av forskriftsbestemmelser.

Ytterligere et argument mot å ta utenlandsmegling ut av eiendomsmeglingslovens virkeområde slik at denne type virksomhet ikke lenger er underlagt krav til konsesjon fra Finanstilsynet, er at det uansett ville være påkrevd med en eller annen form for registreringsordning og egnethetskontroll hos Finanstilsynet for å oppfylle forpliktelser etter EUs hvitvaskingsdirektiver og FATFs anbefalinger. Dette er nærmere behandlet i punkt 12.3.2–3.

Utvalget foreslår å beholde utenlandsmegling innenfor eiendomsmeglingslovens virkeområde. Grunnlaget for å eventuelt lempe på konsesjonskravene for foretak som utelukkende skal megle eiendom beliggende utenfor Norge, er drøftet i punkt 15.4.6.

14.4.9 Definisjonen på «eiendomsmegling»

I dag defineres eiendomsmegling som det å opptre som «mellommann» ved formidling av eiendom, jf. eiendomsmeglingsloven § 1-2 andre ledd. Hva som ligger i mellommannsbegrepet er neppe helt intuitivt for mange brukere av eiendomsmeglingstjenester. For å forstå innholdet av begrepet må brukeren orientere seg i forarbeidene, noe som krever en viss kompetanse og ikke minst tid.

Utvalget ser det ikke som nødvendig eller ønskelig å endre det materielle innholdet i eiendomsmeglingsbegrepet. De sentrale kjennetegn på eiendomsmeglerrollen skal fortsatt være at det dreier seg om tredjepersons eiendom og at omsetningen skjer for tredjepersons regning. Utvalget har vurdert om loven burde beskrive disse to kjennetegnene direkte, og i så fall vil det ikke være nødvendig å bruke mellommannsbegrepet eller tilsvarende. Videre er det av hensyn til god lovteknikk, ønskelig å endre ord og uttrykk i loven som ikke er kjønnsnøytrale, når eiendomsmeglingsloven likevel skal endres. Eiendomsmegling i seg selv er et kjent begrep som gir et klart innhold til bestemmelsene i loven. Når eiendomsmegling presiseres til «å opptre som formidler» og det er lovens formål å legge til rette for at «partene i handelen mottar upartisk bistand», fremkommer rollen som formidler uten egeninteresse i handelen tilstrekkelig klart for den vanlige bruker av loven. Nærmere presisering i lovteksten bør følgelig ikke være nødvendig. Utvalget foreslår at eiendomsmegling i loven defineres som *å opptre som formidler av fast eiendom og rettigheter som nevnt i § 1-2, herunder å gjennomføre oppgjør.*

14.4.10 Avgrensning mot selvhjelpstjenester

Digitale hjelpemidler brukes i økende grad både av eiendomsmeglingsforetak og foretak som tilbyr selvhjelpstjenester til boligselgere. Selvhjelpstjenestene bruker i stor grad opplysninger fra de samme registrene som eiendomsmeglingsforetakene benytter, og tilsvarende skjema og maler som eiendomsmegleren tar ut fra foretakets fagsystemer. Teknologien bidrar til at tjenestene blir stadig mer sammenfallende og like, noe som gjør det utfordrende å avgrense eiendomsmegling mot tilbydere av selvhjelpstjenester. Det sentrale spørsmålet ved vurdering av om en selvhjelpstjeneste egentlig er eiendomsmegling som krever at foretaket har tillatelse, vil være om tilbyderen av tjenesten spiller en aktiv rolle i å bringe partene sammen, herunder hvilke faser av et eiendomsmeglingsoppdrag bistanden omfatter, og hvordan tjenesten fremstår utad. Teknologisk utvikling av eiendomsmegling er drøftet i kapittel 8 og selvhjelpstjenester i kapittel 9.

Boligselgeren som bruker en selvhjelpstjeneste, vil nødvendigvis være klar over dette. Selgeren har tatt et bevisst valg om å ikke bruke eiendomsmegler, og i stedet betalt for tjenester som kan omfatte tilgang til digitale maler for annonse og salgsoppgave, automatisert informasjonsinnhenting, budportal, kontaktinformasjon om takstmann, fotograf, boligselgerforsikring, oppgjørsforetak mv. og automatisk generert budlogg og kjøpekontrakt. Det er imidlertid ikke sikkert alle som legger ut boligen for salg med bruk av en selvhjelpstjeneste er oppmerksom på at tilbyderen er uten ansvar for opplysningene. Ved eventuelle tvister med tilbyderen har selgeren heller ikke tilgang til et utenrettslig klageorgan, men må legge saken frem for behandling i forliksrådet og eventuelt videre i domstolene. Tilbyderen av selvhjelpstjenesten har imidlertid plikt etter markedsføringsloven til å opplyse om ytelsens hovedegenskaper og omfanget av den næringsdrivendes forpliktelser, samt til å innrette markedsføringen slik at det ikke er fare for forveksling mellom tjenesten og eiendomsmeglingstjenester.

Boligannonser og salgsoppgaver som er generert med et selvhjelpsverktøy, skal ha informasjon om at boligen er lagt ut for salg direkte av eieren, og ikke formidles av eiendomsmegler. For mulige boligkjøpere kan det imidlertid være vanskelig å få med seg informasjonen og fullt ut forstå hva det

innebærer. Det er vanlig at tjenestetilbyderens navn og logo markedsføres ved annonsering, i salgsoppgaver og på visningsskilt. Visningen har tradisjonelt vært der potensielle kjøpere møter eiendomsmegleren, men det er ikke alltid tilfelle lenger. Også med såkalt hybridmegling, som er innenfor eiendomsmeglingsloven, er det selgeren som holder visningen. I budrunden har tilbyderen av selvhjelpstjenester, i motsetning til eiendomsmegleren, ikke en aktiv rolle, og vil for eksempel ikke bistå med å sjekke budgiverens finansiering. Budportalene som selvhjelpstjenestene bruker, kan imidlertid for budgiveren skille seg lite fra plattformene som eiendomsmeglingsforetakene bruker. Det virker usannsynlig, men kan ikke utelukkes, at en kjøper gjennomfører handelen helt frem til oppgjøret uten å være oppmerksom på at det ikke har vært eiendomsmegler involvert.

Selvhjelpstjenester er mer begrensede og automatiserte enn tjenestene fra eiendomsmegler, og blir følgelig normalt priset lavere. Dersom selvhjelpstjenestene kommer inn under eiendomsmeglingsloven, vil de måtte omfatte minimumskravene til et eiendomsmeglingsoppdrag, noe som vil ha konsekvenser for pris på tjenesten og lønnsomhet ved å tilby denne. Tilbyderne har derfor en klar økonomisk interesse i å tilpasse selvhjelpstjenestene slik at de faller utenfor eiendomsmeglingsloven, og kan forventes å ha eller skaffe seg kjennskap til grensene for lovens virkeområde. Det er også i boligselgernes interesse å ha tilbud om mer begrenset bistand som er priset lavere, som et alternativ til å bruke eiendomsmegler. Når det foreligger digitale løsninger for å oppstille skjema, informasjonsinnhenting, automatisk utfylling mv. bør også boligselgere kunne kjøpe seg tilgang til disse løsningene. Det at eiendomsmeglere i stor grad bruker samme teknologi og registerdata kan ikke være et argument mot å kunne tilby løsningene direkte til forbrukerne. Utvalget mener eiendomsmeglingslovens anvendelsesområde ikke må være så vidtrekkende at det ikke blir rom for å tilby digitale selvhjelpstjenester rettet mot forbrukere.

I den grad det er tvil om en selvhjelpstjeneste for boligsalg egentlig er eiendomsmegling, må tjenesten underlegges en konkret og helhetlig vurdering. Teknologien er i rask utvikling, og utvalget ser det verken som praktisk eller mulig å stille opp eksakte kriterier for hva som anses som eiendomsmegling eller ikke. Utvalget har likevel forsøkt å klargjøre hvilke momenter som er relevante for en fremtidsrettet regulering:

Fullstendighet. Desto mer tjenesten omfatter, desto mer har tjenesten karakter av eiendomsmegling. Et typisk salgsoppdrag omfatter de vesentligste av fasene fremstilt i punkt 14.2.3, og det er ikke nødvendig at alle ni faser inngår for å være eiendomsmegling. Bistand avgrenset til færre faser – som ikke er tilstrekkelig for å gjennomføre handelen – vil trekke i retning av at tilbyderen faller utenfor eiendomsmeglingsloven. Omfanget av tjenesten må vurderes ut fra hvilke faser virksomheten tilbyr til brukeren, uavhengig av om bistanden leveres internt eller av samarbeidspartnere. Dette utelukker ikke at brukerne av tjenesten kan la deler av eiendomshandelen gjennomføres av et eiendomsmeglingsforetak, typisk oppgjøret.

Involvering. Desto mer aktivt tjenestetilbyderen involverer seg i å fremkalle en handel, desto mer har tjenesten karakter av eiendomsmegling. Rådgivning overfor selgere eller mulige kjøpere og aktiv deltakelse i salgsprosessen trekker i retning av at tjenesten er eiendomsmegling. Motsatt trekker det i retning av selvhjelpstjeneste at partene fremkaller og avtaler handelen direkte seg imellom. Digitale tjenester kan også ha innslag av involvering fra tjenestetilbyder, ikke minst gjennom kunstig intelligens og maskinlæring. Her er det ikke mulig å trekke en absolutt grense. Involvering må imidlertid være noe mer enn maskinell sammenstilling av data, før det anses aktuelt å vurdere en selvhjelpstjeneste som eiendomsmegling.

Fremstilling. Desto mer tjenestetilbyderen gir uttrykk for å opptre som formidler av eiendommen og bidra til trygghet for partene i handelen, desto mer har tjenesten karakter av å være eiendomsmegling. Her må det legges vekt på hvordan tilbyderen fremstiller virksomheten og hvordan tjenesten fremstår for brukerne. Det er også av betydning hvilket helhetsinntrykk virksomheten gir gjennom for eksempel sin markedsføring og tilbudet av annonse- og markedsføringsmateriell til brukere av tjenesten. Selv om tjenesten objektivt sett ikke er eiendomsmegling, vil det å fremstille tilbudet slik at forbrukere handler i den tro at de bruker eiendomsmegler, trekke i retning av at virksomheten vurderes etter eiendomsmeglingsloven.

For å vurdere om en virksomhet faller inn under eiendomsmeglingslovens virkeområde, må det alltid gjøres en konkret helhetsvurdering. For at tje-

nesten ikke skal fremstå som eiendomsmegling, må det før avtale inngås med tjenestetilbyder gis klar og tilgjengelig informasjon til brukerne om at tjenesten ikke utgjør eiendomsmegling, at tjenesteleverandøren er uten ansvar overfor kjøper for opplysningene som gis om eiendommen, og at salget skjer direkte fra selger til kjøper. Tilsvarende klar informasjon må gis til potensielle kjøpere når eiendommen markedsføres. Utvalget presiserer at det ikke vil være tilstrekkelig å positivt opplyse på nettside og i markedsføring at tjenesten ikke er eiendomsmegling, dersom tjenesten ut fra en konkret vurdering av øvrige momenter reelt sett er å anse som eiendomsmegling.

Et mindretall, medlemmene *Bergem*, *Nordskog-Inger, Pauriene og Pihl* er av den oppfatning at avgrensningen under punktet *involvering,* ikke går langt nok med hensyn til å sikre en fremtidsrettet regulering. Når det gjelder maskinlæring og kunstig intelligens, er disse medlemmers oppfatning at også de råd til selger eller kjøper som genereres maskinelt, eksempelvis gjennom «chatboter», vil kunne være rådgivning i den forstand at tjenesten får karakter av å være eiendomsmegling. I tillegg er disse medlemmene av den oppfatning at tjenester som innebærer noe mer enn sammenstilling av data, eksempelvis ved at tjenesten også bidrar med råd og vink med hensyn til hvordan dataene skal forstås, bearbeides og presenteres, så vil dette innebære rådgivning i slik grad at tjenesten vil falle innenfor lovens virkeområde.

Kapittel 15
Krav om tillatelse

15.1 Innledning

Krav om tillatelse (konsesjon) til å drive eiendomsmegling er regulert i lovens kapittel 2. Ifølge mandatet skal utvalget særlig vurdere om advokater fortsatt bør kunne drive eiendomsmegling i kraft av sin advokatbevilling, eventuelt om det bør fastsettes særlige regler. I tillegg skal utvalget vurdere om lovgivningen bør utvides slik at nye teknologiske løsninger og plattformer som helt eller delvis kan overta eiendomsmeglingsoppgaver, skal underlegges regulering på lik linje med eiendomsmeglere.

Adgangen til å drive eiendomsmeglingsvirksomhet har vært regulert i Norge siden 1931, da det ble innført autorisasjon for eiendomsmeglere med den første eiendomsmeglingsloven. For å drive eiendomsmeglingsvirksomhet i dag kreves det tillatelse for både foretak og person, unntatt for advokater. Eiendomsmegling mot godtgjørelse kan bare drives av foretak som har tillatelse til dette fra Finanstilsynet, i medhold av norsk advokatbevilling, jf. eiendomsmeglingsloven § 2-1 første ledd, eller av rettshjelpere som oppfyller visse vilkår, jf. eiendomsmeglingsloven § 2-1 tredje ledd.

Reguleringen innebærer at eiendomsmeglere, advokater og rettshjelpere har monopol på å yte eiendomsmeglingstjenester. Det er gjort unntak fra konsesjonsplikt for banker som forestår eiendomsoppgjør, jf. eiendomsmeglingsloven § 2-1 andre ledd. Eiendomsmeglingslovens § 3-5 er imidlertid til hinder for at eiendomsmeglingsforetak kan utkontraktere oppgjørsgjennomføringen til banker, og unntaket har derfor bare praktisk betydning for kjøpere og selgere som har inngått kjøpsavtale uten bruk av eiendomsmegler.

Eneretten omfatter alle former for eiendomsmeglingsvirksomhet: boligsalgsmegling, boligkjøpsmegling, næringsmegling, utleiemegling, utenlandsmegling og oppgjørsvirksomhet. Foretak som har tillatelse, advokater og rettshjelpere kan operere innenfor hele spekteret av eiendomsmeglingsvirksomhet. Det er derfor ikke gjort unntak fra kravene som stilles for tillatelse for foretak, advokat og rettshjelper, som kun skal drive innenfor ett eller flere av områdene næringsmegling, utleiemegling eller utenlandsmegling.

Med 2007-loven ble viktige unntak fra konsesjonsplikten fjernet. Tidligere var det unntak for megling i enkelttilfeller i forbindelse med ivaretakelse av andre økonomiske anliggender for oppdragsgiveren (såkalt aksessorisk megling), og boligbyggelag uten konsesjon kunne omsette andeler i tilknyttede borettslag som boligbyggelaget var forretningsfører for.

I dette kapittelet behandles kravet om tillatelse til å drive eiendomsmeglingsvirksomhet og krav til organisering av virksomheten. Kvalifikasjonskrav som stilles til personer for å jobbe med eiendomsmegling, behandles i kapittel 18 og tilbakekall av tillatelse i kapittel 21.

15.2 Gjeldende rett

15.2.1 Person- og foretaksbasert konsesjonsordning

Dagens konsesjonsordning er både foretaksbasert og personbasert. Konsesjonen tildeles et foretak, og det er foretaket som har rett til å yte eiendomsmeglingstjenester. Samtidig er foretaket avhengig av konsesjon også på personnivå, idet foretaket må ha en fagansvarlig som har eiendomsmeglerbrev, advokatbevilling eller er jurist med tillatelse til å være fagansvarlig og ansvarlig megler, jf. eiendomsmeglingsloven § 2-9 andre ledd. Videre skal det for hvert oppdrag utpekes en ansvarlig megler, jf. eiendomsmeglingsloven § 6-2. Følgelig må foretaket ha en ansvarlig megler som kan utføre eiendomsmeglingsoppdragene. Ansvarlig megler må enten ha en personlig tillatelse fra Finanstilsynet i form av eiendomsmeglerbrev, tillatelse for jurister eller advokatbevilling. Frem til 2011 kunne også personer med en viss praksistid i bransjen, men som manglet formell kompetanse, få godkjennelse til å være ansvarlig megler (overgangsordningen). Ansvarlig megler

skal selv utføre de vesentligste elementene i eiendomsmeglingsoppdraget. Dette er imidlertid ikke til hinder for at oppdrag utføres av eiendomsmeglerfullmektig under tilsyn av ansvarlig megler for oppdraget. Ansvarlig megler kan dessuten benytte seg av medhjelpere til mindre vesentlige oppgaver og oppgaver av rutinemessig eller teknisk karakter. Også medhjelpere skal ha bestått godkjent eksamen, som er nærmere bestemte kurs i eiendomsmegling, jf. eiendomsmeglingsloven § 4-4. Det er således et dobbelt konsesjonssystem. Arbeidsfordelingen mellom ansvarlig megler og medhjelper er nærmere regulert i eiendomsmeglingsforskriften. Reglene om arbeidsfordeling innebærer at alle faser av salgsoppdraget som partene velger å overlate til et eiendomsmeglingsforetak, skal utføres av enten eiendomsmegler, eiendomsmeglerfullmektig eller medhjelper.

Et eiendomsmeglingsforetak kan utkontraktere oppgjøret, men bare til et annet foretak som har konsesjon eller til en advokat eller rettshjelper som driver eiendomsmegling. Eiendomsmeglingsforetak som påtar seg oppgjør for andre, må benytte eiendomsmegler, eiendomsmeglerfullmektig eller oppgjørsmedhjelper til dette. For støttefunksjoner og generiske oppgaver, for eksempel markedsundersøkelser og kundesystemer, kan foretakene bruke andre yrkesgrupper så lenge de ikke tar over regulerte faser av enkeltoppdrag.

Et foretak kan også drive eiendomsmeglingsvirksomhet i én eller flere underliggende filialer, jf. eiendomsmeglingsloven § 2-3 andre ledd. Filialen driver under foretakets tillatelse og har således ikke egen tillatelse. Filialen må derimot oppfylle krav til fast kontorsted og fagansvarlig, jf. eiendomsmeglingsloven § 2-3 andre ledd. I tillegg må foretakets sikkerhetsstillelse dekke virksomhet ved filialer, uten at kravet til sikkerhetsstillelsens størrelse øker som følge av filialvirksomheten.

15.2.2 Advokater og rettshjelpere

Advokatenes rett til å drive eiendomsmegling avviker fra foretakssystemet ved at de kan drive i kraft av sin personlige advokatbevilling, jf. eiendomsmeglingsloven § 2-1 første ledd nr. 2. Advokatvirksomhet er organisert i advokatselskap, men retten til å drive eiendomsmegling tilligger advokaten personlig etter eiendomsmeglingsloven. Det er derfor den enkelte advokat som er underlagt tilsyn, ikke selskapet vedkommende driver sin advokatvirksomhet i. Det innebærer videre at eiendomsmeglingsoppdraget inngås mellom oppdragsgiveren og advokaten personlig. Advokaten som har stilt sikkerhet for å drive eiendomsmegling, er ansvarlig megler på oppdraget og skal i utgangspunktet utføre oppdraget selv, men kan benytte seg av autorisert advokatfullmektig, medhjelpere og oppgjørsmedhjelpere. Et advokatselskap kan få tillatelse til å drive eiendomsmegling som eiendomsmeglingsforetak i medhold av eiendomsmeglingsloven § 2-1 første ledd nr. 1, men det er mer vanlig at enkeltadvokater driver eiendomsmegling i kraft av advokatbevillingen.

Rettshjelpere kan også drive eiendomsmeglingsvirksomhet, dersom virksomheten er organisert i et enkeltpersonforetak og rettshjelperen har drevet slik virksomhet i minst tre år etter tillatelse fra Tilsynsrådet for advokatvirksomhet, jf. eiendomsmeglingsforskriften § 2-1 første ledd.

Advokater og rettshjelpere som driver eiendomsmeglingsvirksomhet, er ikke underlagt forskrift om risikostyring og internkontroll. Det innebærer at det ikke er krav til risikovurdering av virksomheten og etablering av saksbehandlings- og kontrollrutiner for eiendomsmeglingsvirksomhet som drives i kraft av advokatbevilling eller tillatelse for rettshjelpere. Advokater og rettshjelpere er heller ikke underlagt krav ved opphør av eiendomsmeglingsvirksomhet, slik eiendomsmeglingsforetakene er.

15.2.3 Krav til foretaksform

Eiendomsmeglingsloven § 2-4 stiller krav til foretaksform, der utgangspunktet er et selskapsnøytralt system. Det vil si at det ikke stilles krav om en bestemt selskapsform. Den klart dominerende selskapsformen for å drive eiendomsmegling er aksjeselskap, men tillatelse kan også gis til allmennaksjeselskap, boligbyggelag, utenlandske foretak registrert i Foretaksregisteret og andre foretak som oppfyller nærmere krav til organisering og revisjonsplikt.

Et selskapsnøytralt konsesjonssystem er en forutsetning for oppfyllelse av Norges EØS-forpliktelser, nærmere bestemt tjenestedirektivet (direktiv 2006/123/EF). Direktivet er gjennomført i lov av 19. juni 2009 nr. 103 om tjenestevirksomhet (tjenesteloven). Det følger av tjenesteloven § 9 andre ledd bokstav b) at retten til å starte og utøve tjenestevirksomhet ikke kan gjøres betinget av krav som blant annet begrenser retten til å velge om etablering skal skje som hovedforretningssted eller som filial, agentur eller datterselskap. Det kan derfor ikke oppstilles krav om at det skal benyttes en bestemt foretaksform.

15.2.4 Krav til fast kontorsted

Etter eiendomsmeglingsloven § 2-5 er hovedregelen at foretak, advokat og rettshjelper som driver eiendomsmegling, skal ha fast kontorsted i Norge. Tilsvarende krav gjelder for et foretaks filialer. Kravet er begrunnet både i behovet for å kunne gjennomføre et effektivt tilsyn med virksomhetene og forbrukernes behov for å kunne møte eiendomsmegleren på et fast sted for å få en betryggende ramme rundt handelen, jf. Ot.prp. nr. 16 (2006–2007) punkt 5.5.2 For å tilfredsstille Norges forpliktelser etter tjenestedirektivet er Finanstilsynet gitt hjemmel til i enkeltvedtak å gjøre unntak fra kravet til fast kontorsted, forutsatt at foretakets dokumenter som gjelder eiendomsmeglingsvirksomhet i Norge, oppbevares på et fast sted i riket på en ordnet og forsvarlig måte. Dokumentene skal være tilgjengelig og tilrettelagt for innsyn fra offentlig kontrollmyndighet og lovhjemlet innsyn ellers.

15.2.5 Krav til økonomi

Foretak som driver eiendomsmegling, må oppfylle kravene til økonomi i eiendomsmeglingsloven § 2-6 første ledd. Det innebærer at foretaket må være i stand til å oppfylle sine forpliktelser etter hvert som de forfaller (krav om likviditet), foretaket må ha en egenkapital som er forsvarlig ut fra risikoen ved og omfanget av virksomheten i foretaket, ha eiendeler som har en verdi som overstiger foretakets samlede forpliktelser (krav om suffisiens) og ha en fullt innbetalt aksjekapital på søknadstidspunktet, dersom virksomheten er organisert som aksjeselskap eller allmennaksjeselskap. Advokat og rettshjelper som driver eiendomsmegling, må kun oppfylle krav om likviditet, jf. § 2-6 andre ledd.

Kravene til økonomi er ment å forebygge økonomiske misligheter knyttet til klienters midler og å sikre tilliten til eiendomsmegler. Det er kostnadskrevende å drive eiendomsmeglingsvirksomhet, og virksomhetenes inntjening kan endre seg raskt ved svingninger i eiendomsmarkedet. Videre er det i etableringsfasen en særlig risiko for at foretakets kapital brukes opp raskt. Samtidig forvalter eiendomsmeglingsvirksomhetene betydelige midler for sine klienter i forbindelse med gjennomføring av oppgjøret. I mange tilfeller er det hele husholdningens formue som blir overlatt i eiendomsmeglerens varetekt. I forarbeidene er kravene til økonomi begrunnet i behovet for å sikre den allmenne tilliten til eiendomsmegler. Det vil virke lite tillitvekkende om virksomheter som selv har økonomiske problemer, har tilgang til å forvalte privathusholdningers boligformue. Se nærmere omtale i Ot.prp. nr. 24 (1998–1999) punkt 3.4 og Ot.prp. nr. 16 (2006–2007) punkt 5.5.3.

15.2.6 Krav til sikkerhetsstillelse

Foretak, advokat og rettshjelper som driver eiendomsmegling, skal i medhold av eiendomsmeglingsloven § 2-7 ha forsikring som dekker det ansvar de kan pådra seg under utøvelse av eiendomsmeglingsvirksomheten. Nærmere regler om kravet til sikkerhetsstillelse er gitt i eiendomsmeglingsforskriften §§ 2-2 til 2-4.

Det følger av eiendomsmeglingsforskriften § 2-2 at det kreves en generell sikkerhetsstillelse fra finansforetak på minst 45 millioner kroner. Sikkerheten stilles ved at finansforetaket deponerer en erklæring hos Finanstilsynet. Sikkerhetsstillers ansvar kan begrenses ved avtale til minimum 15 millioner kroner per formidling per skadelidt. Taket på sikkerhetsstillelsen på 45 millioner kroner gjelder uavhengig av virksomhetens størrelse og antall filialer. Finanstilsynet kan i enkelttilfeller bestemme at det skal stilles høyere sikkerhet. Det har blitt gjort ved én anledning.

Sikkerhetsstillelsen fungerer slik at skadelidte kan rette krav direkte mot finansforetaket uten å først rette krav mot eiendomsmeglingsforetaket, jf. eiendomsmeglingsforskriften § 2-3 første ledd. Finansforetaket kan ikke gjøre gjeldende andre innsigelser enn de innsigelser eiendomsmeglingsforetaket selv har, jf. forskriften § 2-3 andre ledd. Sikkerhetsstillelsen skal også dekke kostnader ved avvikling av løpende oppdrag der retten til å drive eiendomsmeglingsvirksomhet bortfaller som følge av vedtak om tilbakekall eller forbud, jf. eiendomsmeglingsforskriften § 2-3 femte ledd.

15.2.7 Krav til foretakets eiere

Etter eiendomsmeglingsloven § 2-8 skal eier av betydelig eierandel i eiendomsmeglingsforetak være egnet til å sikre at foretaket drives i samsvar med lover, forskrifter og god meglerskikk. Med betydelig eierandel menes direkte eller indirekte eierandel som representerer minst 10 prosent av aksjekapitalen eller stemmene, eller som på annen måte gjør det mulig å utøve betydelig innflytelse over forvaltningen i selskapet. Aksjer som eies av nærstående som nevnt i verdipapirhandelloven § 2-5, regnes like med eiers egne aksjer.

Det skal sendes melding til Finanstilsynet før erverv av betydelig eierandel eller før eierandelen

økes, slik at vedkommendes andel av aksjekapitalen eller stemmene når opp til eller overstiger 20 prosent, 33 prosent eller 50 prosent, jf. § 2-8 andre og tredje ledd. Nærmere bestemmelser om hva slik melding til Finanstilsynet skal inneholde, er gitt i eiendomsmeglingsforskriften § 2-5.

15.2.8 Krav til foretakets ledelse og fagansvarlig

Eiendomsmeglingsloven § 2-9 første ledd stiller krav til foretakets styremedlemmer og daglig leder, som skal ha relevante kvalifikasjoner og yrkeserfaring, ha ført hederlig vandel og ellers ikke ha utvist utilbørlig atferd som gir grunn til å anta at stillingen eller vervet ikke vil kunne ivaretas på en forsvarlig måte.

Etter § 2-9 andre ledd skal foretaket ha en fagansvarlig person som enten har eiendomsmeglerbrev, advokatbevilling eller tillatelse for jurister til å være fagansvarlig og ansvarlig megler. Den fagansvarlige skal i tillegg være egnet til å sikre at foretaket drives i samsvar med lover, forskrifter og god meglerskikk. Kravet til egnethet innebærer at det kreves noe mer for å kunne være fagansvarlig enn at personen har den påkrevde personlige konsesjonen. For eksempel kan lovbrudd og kritikkverdige forhold som ikke er nok til å tilbakekalle den personlige tillatelsen, likevel føre til at vedkommende ikke kan aksepteres som fagansvarlig.

Dersom foretaket har filialer, skal det være en fagansvarlig ved hver av disse. Etter eiendomsmeglingsloven § 2-9 annet ledd fjerde punktum, som trådte i kraft 1. juli 2010, kan Finanstilsynet likevel gi tillatelse til at samme person er fagansvarlig for mer enn ett foretak eller én filial. Det er ikke satt noen grense for hvor mange foretak eller filialer som kan ha samme fagansvarlig. Derimot er det i forarbeidene fastsatt hvilke momenter som vil være sentrale ved Finanstilsynets vurdering av om tillatelse til delt fagansvar skal gis, jf. Prop. 84 L (2009–2010) punkt 9.5.4. Sentrale momenter vil etter dette være antall ansatte, omfanget av omsetningen, den fagansvarliges og de ansattes kvalifikasjoner og erfaring, samt omfanget av den fagansvarliges tilstedeværelse og tilgjengelighet, herunder hvorvidt det er stor geografisk avstand mellom foretakene eller filialene.

Styremedlemmer (også varamedlemmer), daglig leder og fagansvarlig må fremlegge politiattest og fylle ut en egenerklæring om egnethet ved søknad om konsesjon til foretaket og ved etterfølgende endringer i disse rollene. Politiattesten skal være uttømmende, det vil si uten tidsbegrensning, jf. eiendomsmeglingsloven § 2-9 tredje ledd og politiregisterloven § 41 nr. 1. Derimot skal politiattesten begrenses til å vise strafferettslige merknader for overtredelser av straffebestemmelser som er oppramset i eiendomsmeglingsforskriften § 2-7. Dette er de straffbare forholdene som antas å ha størst relevans for eiendomsmeglingsvirksomhet.

Endringer i styret, daglig ledelse og av fagansvarlig trenger ikke meldes på forhånd til Finanstilsynet, jf. § 2-9 fjerde ledd, i motsetning til for aksjonærer. Det var tidligere krav om at slik melding skulle gis før skiftet fant sted, men bestemmelsen ble endret i 2017 fordi forhåndsmelding var upraktisk ved skifte av styremedlemmer, som velges av en generalforsamling. Melding må imidlertid sendes innen 14 dager etter at skiftet har funnet sted. Dersom endringen innebærer delt fagansvar, må det imidlertid søkes Finanstilsynet om tillatelse, jf. eiendomsmeglingsloven § 2-9 andre ledd siste punktum.

Det er foretakets styre som har det formelle ansvaret for virksomheten som utøves i foretaket. I forarbeidene til gjeldende eiendomsmeglingslov ble det fremhevet at ansvaret for den eiendomsmeglingsfaglige kvaliteten i større grad skulle legges på foretakets ledelse og styre, enn det var etter tidligere regulering. I den forbindelse ble kravet om «faglig leder» i 1989-loven endret til krav om «fagansvarlig person» i foretaket. Det ble også innført et krav at styret i foretaket skal påse at det utarbeides rutiner for hvordan meglingen skal utføres og at disse oppdateres ved behov, jf. eiendomsmeglingsloven § 3-3. Styret skal skriftlig bekrefte at dette er gjort. I praksis krever Finanstilsynet en slik bekreftelse fremlagt ved søknad om tillatelse til å drive eiendomsmegling.

Eiendomsmeglingsforetak er underlagt forskrift om risikostyring og internkontroll, jf. § 1. Etter forskriften § 3 skal styret i eiendomsmeglingsforetaket påse at foretaket har hensiktsmessige systemer for risikostyring og internkontroll. De viktigste elementene i et forsvarlig internkontrollsystem er risikovurdering av virksomheten med angivelse av konkrete risikoer, arbeidsrutiner for gjennomføring av eiendomsmeglingsoppdrag basert på risikovurderingen, et system for kontroll av at rutinene følges, samt dokumentasjon av dette. Advokat og rettshjelper som driver eiendomsmegling, er derimot ikke underlagt forskrift om risikostyring og internkontroll, se punkt 15.2.2.

Etter forskrift om risikostyring og internkontroll § 4 er utgangspunktet at daglig leder har ansvaret for å etablere en forsvarlig risikostyring

og internkontroll, på basis av en vurdering av aktuelle risikoer etter retningslinjer fastsatt av styret. I eiendomsmeglingsforetak er dette ansvaret derimot lagt på fagansvarlig for den eiendomsmeglingsfaglige delen av virksomheten, jf. eiendomsmeglingsforskriften § 2-8 første ledd. Fagansvarlig er dermed ansvarlig for å utarbeide en risikovurdering med identifisering og vurdering av konkrete risikoer i foretakets eiendomsmeglingsvirksomhet, utarbeide arbeidsrutiner for å håndtere de identifiserte risikoer i oppdragsgjennomføringen, og å etablere et system for kontroll av at rutinene følges, samt dokumentasjon av dette. Fagansvarlig har også ansvaret for løpende å følge opp endringer i foretakets risikoer, og skal rapportere til styret om forhold som er av betydning for foretakets risikostyring og internkontroll, blant annet informasjon om nye risikoer. Avvik skal rapporteres til foretakets styre. Fagansvarlig har forslags-, møte- og talerett i foretakets styre, jf. eiendomsmeglingsloven § 3-4.

Fagansvarlig har et særlig ansvar for klientmiddelbehandlingen i eiendomsmeglingsforetakene. Etter eiendomsmeglingsforskriften § 3-11 er utgangspunktet at det kun er fagansvarlig som kan disponere klientkonto, men fagansvarlig kan gi disposisjonsfullmakt til andre. Slik fullmakt skal være basert på en risikovurdering og skal kun gis til personer som har et rettmessig behov og som tilfredsstiller krav til kompetanse for å gjennomføre oppgjør. Fagansvarlig skal føre løpende kontroll med klientmiddelbehandlingen og kontrollere månedlige klientmiddelavstemminger i samsvar med eiendomsmeglingsforskriften § 3-12. Kontrollen må dokumenteres som ledd i foretakets internkontrollsystem. Av eiendomsmeglingsforskriften § 2-8 andre og tredje ledd følger det videre at fagansvarlig plikter å føre løpende oversikt over ansattes utdanning og praksis samt etterutdanning, og å påse at krav til kompetanse og etterutdanning i lov og forskrift er oppfylt.

15.2.9 Tilknytning til klagenemnd

Etter eiendomsmeglingsloven § 2-10 skal foretak, advokat og rettshjelper som driver eiendomsmeglingsvirksomhet, være tilknyttet utenrettslig tvisteløsningsordning godkjent i medhold av lov. I medhold av eiendomsmeglingsloven § 8-8 og eiendomsmeglingsforskriften kapittel 8 er det etablert klageorgan for utenrettslig behandling av klager fra forbrukere som ønsker å få avgjort en tvist med et eiendomsmeglingsforetak eller advokat som driver eiendomsmegling. Reklamasjonsnemnda for eiendomsmeglingstjenester behandler klager fra selgere, kjøpere og interessenter som opptrer i egenskap av forbruker.

I medhold av eiendomsmeglingsloven § 2-3 første ledd stiller Finanstilsynet som vilkår ved utstedelse av tillatelse til å drive eiendomsmegling at foretaket dokumenterer tilknytning til klagenemnd innen tre uker fra vedtaket er mottatt. Tilsvarende krav stilles til advokat og rettshjelper ved oppstart av eiendomsmeglingsvirksomhet.

Selv om nemndsordningen gjelder tvister i forbrukerforhold, må også foretak, advokat og rettshjelper som kun driver næringsmegling, være tilknyttet ordningen. Dette skyldes at tillatelsen til å drive eiendomsmegling gjelder slik virksomhet generelt, og det følgelig ikke er noe til hinder for at en næringsmegler påtar seg boligmeglingsoppdrag.

15.3 Utenlandsk rett

Sverige

Den svenske eiendomsmeglingsloven gjelder for fysiske personers yrkesmessige formidling av eiendom. Hver eiendomsmegler må være registrert hos Fastighetsmäklarinspektionen. Registreringsplikten gjelder ikke for advokater og eiendomsmeglere som utelukkende driver kommunal leieformidling, vederlagsfri leieformidling til studenter og leieformidling til fritidsformål, lokaler eller rom der leietiden ikke overstiger to uker.

Det finnes to typer registrering: fullstendig registrering og registrering for leieformidlere. For fullstendig registrering stilles det blant annet krav til utdanning og praksis. For registrering som leieformidler gjelder kun praksiskrav.

Den svenske regjeringens forslag til ny eiendomsmeglingslov, som ble lagt frem 4. februar 2021, innebærer blant annet at eiendomsmeglingsforetak skal registreres og vil bli underlagt tilsyn. Som for personer skal det være flere registreringskategorier, avhengig av hvilken type eiendomsmeglingsvirksomhet foretaket skal drive. Advokatselskap og foretak som utelukkende skal drive slik leieformidling som ikke krever registrering for personer i dag, vil ikke være underlagt krav til registering. For å bli registrert må foretaket oppfylle krav til økonomi og ha ansvarsforsikring. For å tilfredsstille forpliktelser etter EUs hvitvaskingsdirektiver skal det også gjøres egnethetsvurderinger av eiere og personer i ledelsen i eiendomsmeglingsforetak.

Danmark

I Danmark er «ejendomsmægler» en beskyttet tittel, men det er ingen enerett til å drive eiendomsmeglingsvirksomhet verken for foretak eller fysiske personer. Erhvervsstyrelsen fører register over godkjente eiendomsmeglere og advokater som oppfyller krav til sikkerhetstillelse, jf. ejendomsmæglerloven § 5. For å bli godkjent eiendomsmegler må søkeren blant annet oppfylle krav til utdanning og praksis, jf. ejendomsmæglerloven § 6. Det stilles ikke krav til registrering for foretak som driver eiendomsmegling, men foretaket må stille tilfredsstillende sikkerhet, jf. ejendomsmæglerloven § 19.

For hvert formidlingsoppdrag skal det utpekes en eiendomsmegler, det vil si en godkjent eiendomsmegler eller advokat som har stilt sikkerhetsstillelse, som er ansvarlig for de oppgaver som utføres i formidlingsoppdraget, jf. ejendomsmæglerloven § 28. Andre personer i eiendomsmeglingsvirksomheten kan også utføre oppgaver på oppdraget, under tilsyn av ansvarlig megler.

15.4 Utvalgets vurderinger

15.4.1 Innledning

Utvalget mener at det fortsatt bør stilles krav om tillatelse for å kunne drive eiendomsmeglingsvirksomhet. Tillit til at omsetningen av eiendom skjer på en enkel og trygg måte, er viktig for forbrukervernet, som drøftet i kapittel 10. Eiendomsomsetning er etter omstendighetene en komplisert transaksjon, og det dreier seg om store verdier for de involverte. Partene vil ofte ha behov for profesjonell assistanse i bolighandelen. Etter utvalgets oppfatning er det viktig at regelverket legger til rette for at aktører som i yrkesmessig sammenheng skal yte bistand ved formidling av eiendom, er i stand til å ivareta behovet for kvalitet og trygghet i transaksjonen. Dette omfatter både krav til aktørenes faglige kompetanse og krav til hederlighet.

Krav om tillatelse har på den annen side betydning for konkurransesituasjonen i markedet. Dagens regulering innebærer at eiendomsmeglingsforetak, advokater og rettshjelpere har monopol på å yte eiendomsmeglingstjenester. Andre foretak og yrkesgrupper er dermed avskåret fra å yte tjenester innenfor eiendomsmeglingslovens virkeområde. Det kan bidra til å begrense priskonkurransen på eiendomsmeglingstjenester. Kravene som stilles for å få tillatelse til å drive eiendomsmeglingsvirksomhet, bør dermed ikke være strengere enn det som kan begrunnes i lovens formål om å legge til rette for at omsetning av fast eiendom ved bruk av eiendomsmegler skjer på en sikker, ordnet og effektiv måte, samt for at partene i handelen mottar upartisk bistand, med særlig hensyn til forbrukerens interesser.

Utvalget har vurdert om dagens system med tillatelse for både foretak og person bør videreføres, eller om det er hensiktsmessig å gå over til en ordning med tillatelser kun på personnivå. Dette behandles i punkt 15.4.2. Alternativet med kun foretaksbasert konsesjon har utvalget ikke vurdert. Ytterligere har utvalget vurdert om advokater fortsatt skal kunne drive eiendomsmeglingsvirksomhet alene i kraft av advokatbevillingen, slik utvalget også er bedt om i mandatet. Dette behandles i punkt 15.4.3.

Behovet for å beskytte forbrukerne er forskjellig for ulike former for eiendomsmegling, men utvalget har kommet til at disse forskjellene ikke begrunner å innskrenke lovens virkeområde, se punktene 14.4.3 til 14.4.8. Derimot mener utvalget at de ulike gradene i beskyttelsesbehov kan tale for lempning av konsesjonskravene for foretak som utelukkende skal operere innenfor områdene med et lavere beskyttelsesbehov. Utvalget har derfor vurdert om det bør innføres flere konsesjonstyper med differensierte krav avhengig av hvilken type eiendomsmeglingsoppdrag foretaket skal påta seg. Dette er behandlet i punkt 15.4.6.

15.4.2 Personbasert eller foretaksbasert konsesjonsordning

Utvalget har vurdert om det er grunnlag for å opprettholde lovens ordning med både foretakstillatelser og persontillatelser, eller om det bør innføres en ordning kun med tillatelser til fysiske personer. For en som skal selge boligen sin, vil valget av hvem som skal utføre oppdraget, kunne avhenge både av eiendomsmeglingsforetaket og av personen som skal utføre oppdraget. I noen tilfeller vil selgeren velge den ansvarlige megleren som gir det beste inntrykket på befaring og oppnår selgerens tillit, mens andre selgere vil basere seg på foretakets renommé og tilbud. Ansvarlig megler må for sin del gjøre en innsats for å finne en kjøper og skape tillit hos denne for å fullføre oppdraget. Eiendomsmeglingsoppdraget kan slik sett sies å ha et betydelig personlig innhold. Spørsmålet er om det av andre grunner er behov for å kreve at eiendomsmeglingsvirksomheten skal utøves i et foretak.

Spørsmålet om tillatelse til å drive eiendomsmegling bare skulle knyttes til fysiske personer, ble drøftet i NOU 2006: 1 punkt 6.5.2. Selv om Bråthen-utvalget fremhevet eiendomsmegling som et personlig oppdrag, konkluderte utvalget med at ordningen med foretakskonsesjoner burde opprettholdes. Det ble lagt vekt på at tidligere lovutvalg hadde forkastet en løsning med kun personlige konsesjoner under henvisning til viktigheten av at foretaket som sådan kan pålegges plikter etter loven. Videre la Bråthen-utvalget vekt på at overgang til utelukkende et personlig konsesjonssystem kunne påvirke organiseringen av bransjen, blant annet eierstruktur og kapitaltilførsel, og utvalget ønsket ikke å innføre en ordning som kunne motvirke de stordriftsfordeler som systemet med foretakskonsesjoner la til rette for. Bråthen-utvalget la også vekt på at det var ønskelig å kunne foreta egnethetsvurderinger av personer i ledende posisjoner i foretaket, samt å kunne legge ansvaret for risikostyring og internkontroll til foretakets ledelse. Finansdepartementet sluttet seg til Bråthen-utvalgets begrunnelse.

I likhet med tidligere utredninger er dette utvalget av den oppfatning at det er klare fordeler ved å knytte retten til å drive eiendomsmegling til foretak, fremfor til den enkelte person. Dagens system der retten til å drive eiendomsmegling gis til et foretak, sikrer at det kan stilles krav til foretaket om å ha personer og funksjoner som skal sikre den faglige kvaliteten og at regelverket overholdes, gjennom krav til fagansvarlig og krav til risikostyring og internkontroll. Eiendomsmeglingsnæringen domineres i dag av store eiendomsmeglingsforetak og kjedetilknytning. Ved å knytte konsesjonen til foretak er det mulig å utnytte selskapsledelse, styringsfunksjoner og interne rutiner på en måte som ikke kan oppnås gjennom kun personlige tillatelser. Videre ville overgang til en ordning med tillatelse til bare fysiske personer, innebære at hver enkelt eiendomsmegler måtte stille egen sikkerhet, som sannsynligvis ville være dyrere enn dagens ordning. Dagens konsesjonssystem sikrer også at klager på eiendomsmeglere kan rettes mot foretaket, fremfor den enkelte eiendomsmegler, som trolig er til fordel for forbrukeren. For Finanstilsynet er det også en klar fordel å kunne forholde seg til eiendomsmeglingsforetaket i tilsynsmessig sammenheng, blant annet med tanke på å kunne holde foretaket ansvarlig ved rutinemessig svikt og overtredelser av regelverket. Ytterligere et moment som taler for å beholde dagens ordning, er forpliktelser etter hvitvaskingsdirektiver fra EU/EØS og anbefalinger fra FATF, som blant annet innebærer plikt for tilsynsmyndigheten til å foreta egnethetsprøving av eiere og personer i ledende stillinger i foretak som driver eiendomsmegling. Utvalget vil derfor ikke foreslå endringer i dagens ordning der tillatelse til å drive eiendomsmegling knyttes til et foretak.

15.4.3 Advokater og rettshjelperes adgang til å drive eiendomsmegling

Advokatene står i dag i en særstilling ved at de har rett til å drive eiendomsmegling utelukkende i medhold av sin personlige advokatbevilling. I det øyeblikket en advokat har stilt sikkerhet for å drive eiendomsmegling, er vedkommende registrert i Finanstilsynets virksomhetsregister og kan starte meglingen. Dette innebærer at advokatene verken er underlagt krav til konsesjon eller egnethet, i motsetning til utdannede eiendomsmeglere, som er henvist til å drive eiendomsmegling i foretak med tillatelse fra Finanstilsynet. Ved opphør av eiendomsmeglingsvirksomheten er advokater heller ikke underlagt samme krav som foretakene. Advokaten avslutter eiendomsmeglingsvirksomheten alene ved å si opp sikkerhetsstillelsen. Det blir ikke ført kontroll med om advokaten har gjenstående klientansvar eller klientmidler før sikkerhetsstillelsen avvikles. Advokatene er heller ikke omfattet av forskrift om risikostyring og internkontroll.

Bakgrunnen for advokatenes rett til å drive eiendomsmegling er i hovedsak historisk. Da den første eiendomsmeglingsloven ble vedtatt i 1931, ble advokaters eiendomsmegling holdt utenfor lovreguleringen. I eiendomsmeglingsloven av 1938 ble imidlertid advokatene tatt inn i loven og underlagt visse bestemmelser for å sikre publikum lik behandling, jf. NOU 1987: 14 punkt 2.1. Advokatenes rett til å drive eiendomsmegling har vært vurdert ved tidligere lovrevisjoner. Falkanger-utvalget uttalte:

> «I kraft av sin generelle utdannelse må det antas at advokaten på forsvarlig vis kan skjøtte de oppgaver som eiendomsmegling innebærer. Eiendomsmegling byr ikke på større problemer enn dem advokaten forutsettes å kunne mestre på andre felter i kraft av sin utdannelse.» (NOU 1987: 14, punkt 3.3.7)

Bråthen-utvalget uttalte:

> «I kraft av sin advokatbevilling kan advokaten utøve en lang rekke kompliserte funksjoner som er beskyttet av rettshjelpsmonopolet, og

hvor det ikke stilles krav til formell tilleggsutdannelse. Det må legges til grunn at lovgiveren har vært av den oppfatning at de grunnleggende krav som stilles til advokatenes utdanning og praksis, gjør disse i stand til å tilegne seg de spesialkunnskaper som er nødvendige for å utøve mer spesialiserte deler av advokatprofesjonen. Utvalget kan ikke se at det er behov for å stille eiendomsmegling i noen annen stilling. Det kan tilføyes at advokatene gjennom sitt yrke får trening i å forhindre, håndtere og løse konflikter.» (NOU 2006: 1, punkt 6.11)

Advokater beskjeftiger seg i mindre grad med ordinære salgsoppdrag ved omsetning av bolig- og fritidseiendom enn eiendomsmeglingsforetakene. Hoveddelen av advokaters eiendomsmegling er oppgjørsoppdrag. Oppdrag som gjelder overdragelse av eiendomsaksjeselskaper og inngåelse og innløsning av festekontrakter, er også typiske for advokater. Enkelte oppgjørsoppdrag advokater påtar seg, ligger i grenseland mellom rettshjelpsvirksomhet og eiendomsmeglingsvirksomhet. Dette gjelder blant annet oppdrag som omfatter bistand ved omsetning av fast eiendom mellom to parter, men der selve eiendomsoverdragelsen egentlig er ledd i annen juridisk rådgivning, for eksempel i forbindelse med arveplanlegging og skifteoppgjør. Det avgjørende for om oppdraget er å anse som eiendomsmegling eller rettshjelpsvirksomhet, er hvorvidt advokaten bringer partene sammen og formidler transaksjonen (eiendomsmegling) eller utelukkende arbeider på vegne av sin oppdragsgiver som rådgiver (partsrepresentasjon).

I en høringsuttalelse av 1. desember 2015 til Advokatlovutvalgets forslag til nytt regelverk for advokater og andre som yter rettslig bistand, uttalte Finanstilsynet at:

> «Basert på tilsynserfaring de senere årene er det Finanstilsynets vurdering at mange av advokatene som driver eiendomsmegling har blitt hengende etter når det gjelder de stadig skjerpede kravene, samt kvalitetsforbedringen som har funnet sted blant eiendomsmeglerne etter at det bl.a. ble innført krav til faglig kompetanse og internkontrollsystemer i eiendomsmeglingsforetakene.»

Utvalget deler langt på vei de vurderinger som Finanstilsynet la frem i sin høringsuttalelse. Etter utvalgets vurdering er det flere momenter som kan forklare kvalitetsforskjell mellom eiendomsmeglingsforetakene og advokatene. For det første viser utvalget til at advokatene mangler teoretisk grunnlag for eiendomsmegling. Jusutdanningen gir gode forutsetninger for å håndtere kompliserte rettslige problemstillinger, men den gir ikke opplæring i eiendomsmegling. Det gir heller ikke praksisen som advokatfullmektig. Advokatene må således tilegne seg de spesialkunnskaper som er nødvendige for å drive eiendomsmegling på eget initiativ. Det blir ikke ført kontroll med om advokaten har nødvendig kompetanse før oppstart av eiendomsmeglingsvirksomhet. Eiendomsmeglerne er derimot underlagt krav til spesialrettet utdanning og etterfølgende praksis som omfatter alle sider ved eiendomsmeglingsvirksomhet (inkludert særskilt krav til oppgjørspraksis), for å få eiendomsmeglerbrevet som kreves for å jobbe som ansvarlig megler.

For det andre driver de fleste advokatene som har stilt sikkerhet for å drive eiendomsmegling, meget begrenset eiendomsmeglingsvirksomhet. Basert på rapportering for 2020 hadde bare 82 advokater ti eller flere formidlinger/oppgjørsoppdrag i løpet av året, av de 976 som rapporterte. De fleste advokatene driver således eiendomsmegling som en tilleggstjeneste til den ordinære rettshjelpsvirksomheten. Det gjør at de færreste investerer i et eiendomsmeglingssystem. Slike systemer har funksjoner som sikrer at lovpålagte krav følges i alle oppdrag, blant annet gjennom sjekklister og stoppunkter. Det lave antallet oppdrag kan videre gjøre det uøkonomisk og vanskelig å opparbeide og opprettholde kompetanse på eiendomsmegling.

For det tredje er advokatene ikke underlagt forskrift om risikostyring og internkontroll, som stiller krav til risikovurdering av virksomheten og etablering av saksbehandlings- og kontrollrutiner, samt overvåking av internkontrollen. Manglende krav til risikostyring og internkontroll øker sannsynligheten for feil i oppdragsgjennomføringen.

Et fjerde moment er at det er grunnleggende forskjell på advokatenes rolle som partsrepresentant i advokatvirksomheten og nøytral formidler i eiendomsmeglingsvirksomheten. Det forutsetter at advokater som påtar seg eiendomsmeglingsoppdrag, er tilstrekkelig bevisst på rolleforskjellen og sørger for å tre ut av advokatrollen i eiendomsmeglingsoppdrag. Det kan være vanskelig, især når eiendomsmeglingsvirksomheten er begrenset og det går lang tid mellom hvert eiendomsmeglingsoppdrag.

Til sist vises det til at advokater med svært begrenset eiendomsmeglingsvirksomhet i praksis ikke er underlagt krav om etterutdanning. Etter-

utdanningskravet er innrettet slik at det nullstilles ved fravær fra bransjen i mer enn seks måneder. Advokater som har opphold på seks måneder eller mellom hvert eiendomsmeglingsoppdrag, er derfor ikke pålagt krav om etterutdanning. Det kan medføre at manglende teoretisk og praktisk kunnskap om eiendomsmegling ikke blir reparert gjennom etterutdanning.

Etter utvalgets vurdering taler disse momentene for at advokaters særrett til å drive eiendomsmegling i kraft av den personlige advokatbevillingen alene, bør oppheves. Utvalget har i vurderingen lagt vekt på at verken juristutdanningen eller ordinær rettshjelpspraksis gir opplæring i eiendomsmeglingsfaget. Utvalget ønsker imidlertid ikke å utelukke advokater fra å kunne drive eiendomsmegling, men mener det er behov for å høyne terskelen for advokater til å starte eiendomsmeglingsvirksomhet.

Bråthen-utvalget sondret mellom jurister og advokater når det kommer til deres kompetanse til å kunne drive eiendomsmegling:

> «Selv om juristene mangler utdanningen innen blant annet markedsføring og salg, er juristutdannelsen etter utvalgets oppfatning et godt *teoretisk* utgangspunkt for å drive eiendomsmegling. Dette tilsier etter utvalgets oppfatning at også jurister uten advokatbevilling skal kunne drive eiendomsmegling.
>
> Utvalget mener likevel at det er nødvendig med *praktisk* erfaring for at jurister skal kunne drive eiendomsmegling i enkeltpersonforetak eller opptre som fagansvarlig eller ansvarlig megler. Som for advokater bør praksisen utgjøre til sammen minst to år. Etter utvalgets oppfatning må innholdet av praksisen være tilsvarende som for statsautoriserte eiendomsmeglere, (…)» (NOU 2006: 1, punkt 6.12)

Dette utvalget mener derimot at praksis fra ordinær rettshjelpsvirksomhet som advokatfullmektig og advokat ikke gir reell erfaring med eiendomsmegling. Det som skiller advokater fra jurister, er at advokatene har gjennomført to års praksis som advokatfullmektig, dommerfullmektig eller annen godkjent praksis etter domstolloven § 220, at de har prosedyreerfaring og har gjennomført et advokatkurs. Dette gir utvilsomt advokater god juridisk erfaring og erfaring med å behandle klienter. Det gir derimot, i utgangspunktet, ikke mer eiendomsmeglingsfaglig kompetanse enn det øvrige jurister har. Personer som har tillatelse til å være fagansvarlig og ansvarlig megler etter eiendomsmeglingsloven § 4-3, har gjennomført to års praksis i eiendomsmeglingsforetak eller hos advokat med tilstrekkelig omfattende eiendomsmeglingsvirksomhet. Praksisen skal dekke alle sider av ordinær eiendomsmeglingsvirksomhet, inkludert praksis med gjennomføring av oppgjør. Med den særordning advokatene har i dag, kan en advokat som til vanlig beskjeftiger seg med helt andre rettsområder, starte eiendomsmeglingsvirksomhet alene ved å stille sikkerhet eller påta seg ansvar som fagansvarlig i et eiendomsmeglingsforetak. Det stilles ingen krav om at advokaten har eiendomsmeglingsfaglig kompetanse i forkant.

For å oppnå kompetanseheving på advokaters eiendomsmeglingsvirksomhet foreslår utvalget to tiltak. For det første foreslår utvalget at advokatenes rett til å drive eiendomsmegling i kraft av advokatbevillingen etter eiendomsmeglingsloven § 2-1 første ledd nr. 2, oppheves. Forslaget vil også omfatte oppheving av rettshjelpernes adgang til å drive eiendomsmegling etter eiendomsmeglingsloven § 2-1 tredje ledd. Se lovutkastet § 2-1. Forslaget innebærer at advokater som skal drive eiendomsmeglingsvirksomhet, må søke Finanstilsynet om tillatelse til å drive eiendomsmeglingsvirksomhet i et foretak, på lik linje med eiendomsmeglere. Slik utvalget ser det, vil det være flere fordeler forbundet med dette. For det første blir advokatenes eiendomsmeglingsvirksomhet underlagt samme krav som ordinære eiendomsmeglingsforetak, blant annet krav til egenkapital, egnethetsprøving av eiere og personer i ledende stillinger, samt krav om at det utarbeides rutiner for meglingen, jf. eiendomsmeglingsloven § 3-3. Videre blir advokatenes eiendomsmeglingsvirksomhet underlagt forskrift om risikostyring og internkontroll, som kan bidra til å sikre etterlevelse av regelverket. Internkontrollforskriften § 2 åpner for at det kan stilles mindre strenge krav til små foretak enn til store, som vil være relevant for advokater som vil organisere eiendomsmeglingsvirksomheten i mindre foretak eller enkeltpersonforetak. Uansett kreves det at foretaket foretar en risikovurdering av virksomheten og fastsetter rutiner og internkontroll i samsvar med risikovurderingen. Ytterligere en fordel er at advokatene til enhver tid vil være underlagt etterutdanningskravet, uavhengig av omfanget på eiendomsmeglingsvirksomheten. Når virksomheten drives i foretak, er advokaten underlagt etterutdanningskravet så lenge vedkommende jobber i foretaket eller har rolle som fagansvarlig, og vil ikke lenger nullstilles ved lengre opphold mellom hvert eiendomsmeglingsoppdrag. Det kan bidra til å sikre at advokater som

skal drive eiendomsmegling, til enhver tid er faglig oppdaterte.

For å sikre at advokater også har tilstrekkelig kompetanse på eiendomsmegling *før* oppstart av slik virksomhet, foreslår utvalget videre at advokatbevilling alene ikke lenger skal kvalifisere til å kunne være fagansvarlig i eiendomsmeglingsvirksomhet. Utvalget foreslår at det innføres krav om at advokater som skal være fagansvarlig, på forhånd har opparbeidet eiendomsmeglingsfaglig kompetanse. Se lovutkastet § 2-9 andre ledd og § 4-1 første ledd. Dette vil forhindre at advokater kan starte egen eiendomsmeglingsvirksomhet eller påta seg fagansvar for andre foretak uten å ha kompetanse på eiendomsmegling. Den nærmere reguleringen av hva som skal kreves av kompetanse, mener utvalget det er mest hensiktsmessig å legge i eiendomsmeglingsforskriften. Det vil gjøre det mer fleksibelt med tanke på endringer og tilpasninger i kravet, dersom det etter noe tid skulle vise seg å være behov for det. Utvalget har derfor ikke fremmet et konkret forslag til hva «eiendomsmeglingsfaglig kompetanse» skal omfatte. Utvalget vil likevel understreke at kravene ikke bør gå utover det som er praktisk mulig å gjennomføre innenfor eller ved siden av en advokatpraksis, samtidig som det bør sikre nødvendig kompetanse. Etter utvalgets vurdering vil det for eksempel kunne være tilstrekkelig at advokaten har opparbeidet praktisk erfaring fra et visst antall eiendomsmeglingsoppdrag, inkludert gjennomføring av oppgjøret, eventuelt at advokaten har gjennomført et kurs som også inneholder en praktisk del der deltakerne skal gjennomføre et visst antall fingerte oppgjør (tilsvarende dagens oppgjørskurs, se punkt 17.4.2.3). I tillegg kommer krav til kurs for fagansvarlige, som utvalget behandler i punkt 15.4.7.1.

15.4.4 Egnethetskrav til foretakets eiere

Eier av betydelig eierandel i eiendomsmeglingsforetak skal være egnet til å sikre at foretaket drives i samsvar med lover, forskrifter og god meglerskikk, jf. punkt 15.2.7. Denne bestemmelsen ble innført i eiendomsmeglingsloven 1989 med endringer som trådte i kraft 1. juni 2004. Kravet til aksjeeierstruktur var utformet etter den nå opphevede verdipapirhandelloven 1997, hvor det het at tillatelse kan nektes dersom aksjeeier med betydelig eierandel i selskapet ikke anses egnet til å sikre en god og fornuftig forvaltning av foretaket. Finansforetaksloven har også bestemmelser om kontroll med eiere for at finansforetak mv. skal få konsesjon og ved etterfølgende erverv av eierandeler. Eierprøving ved etterfølgende erverv av større eierandeler i finansforetak er totalharmonisert gjennom sekundærlovgivning i EU/EØS. Derimot er eiendomsmegling ikke underlagt særskilt EU/EØS-rett. Bestemmelsene om eierkontroll i eiendomsmeglingsloven må derfor vurderes på grunnlag av reglene om de fire friheter: etableringsretten, jf. EØS-avtalen artikkel 31, eller retten til fri bevegelighet av kapital, jf. EØS-avtalen artikkel 40. Det er etablert EØS-rett at reglene om de fire friheter ikke hindrer krav som skal sikre at eiere er egnet til å håndtere den innflytelse som følger med eierandelen. Vurderingen ville være en annen dersom kravene rettet seg mot eiersammensetning eller eierspredning i foretaket. Utvalget mener derfor at overskriften «aksjeeierstruktur» er lite dekkende for innholdet av § 2-8, og foreslår «Krav til eiere».

Egnethetsvurderingen inntrer ved en betydelig eierandel. Med betydelig eierandel menes direkte eller indirekte eierandel som representerer minst 10 prosent av aksjekapitalen eller stemmene, eller som på annen måte gjør det mulig å utøve betydelig innflytelse over forvaltningen i selskapet, jf. § 2-8 første ledd andre punktum. Ti prosent av aksjekapitalen eller stemmene gir imidlertid beskjeden innflytelse i aksjeselskaper eller allmennaksjeselskaper, kanskje med unntak for allmennaksjeselskap med spredt eierskap. For de fleste beslutninger gjelder alminnelig flertallskrav. En tredel av aksjekapitalen eller stemmene gir derimot mulighet til å blokkere vedtektsendringer. Utvalget har derfor vurdert om kravet til betydelig eierandel bør heves. Forpliktelser etter hvitvaskingsregelverket innebærer at det kun vil være mulig å heve kravet til eierskap eller stemmerettigheter til 25 prosent, noe som eventuelt innebærer at svært få eiere ville bli omfattet av forenklingen. På alle andre virksomhetsområder underlagt Finanstilsynet, inntrer krav til egnethetsvurdering ved 10 prosent eierskap. Utvalget foreslår at dagens bestemmelse videreføres.

15.4.5 Egnethetskrav til ledelse og ansatte

For styremedlemmer, daglig leder og fagansvarlig i eiendomsmeglingsforetak er det i dag krav om egnethet, herunder at disse skal legge frem uttømmende politiattest etter politiregisterloven § 41 nr. 1. Det vil si at politiattesten skal være uttømmende i tid, men begrenset til å vise strafferettslige merknader for overtredelser av nærmere angitte straffebestemmelser. Utvalget foreslår at kravene videreføres og i tillegg at det innføres egnethetsvurdering for eiendomsmeglerfullmek-

tig og oppgjørsmedhjelper. Samme type politiattest skal fremlegges ved søknad om eiendomsmeglerbrev etter eiendomsmeglingsloven § 4-2, juristtillatelse etter eiendomsmeglingsloven § 4-3, og etter utvalgets forslag til ny § 4-4, for å kunne tiltre stilling som eiendomsmeglerfullmektig og oppgjørsmedhjelper. Dette omtales nærmere i punktene 17.4.2.1, 17.4.2.2, 17.4.4 og 17.4.5.

Hvilke straffebestemmelser som omfattes av politiattesten som kreves etter eiendomsmeglingsloven, reguleres i eiendomsmeglingsforskriften § 2-7. Utvalget fremmer ikke konkrete forslag til forskriftsregulering, men mener det som en del av forskriftsarbeidet bør gjøres en fornyet vurdering av kravene til innholdet i politiattesten. I den forbindelse bør det vurderes om straffebestemmelser knyttet til seksualforbrytelser skal tas inn i eiendomsmeglingsforskriften § 2-7, ettersom eiendomsmeglere regelmessig kommer hjem til folk i forbindelse med verdivurderinger, befaringer, visning o.l.

Et mindretall i utvalget, medlemmet *Bergem*, er av den oppfatning at også narkotikaforbrytelser bør omfattes av politiattesten. I denne forbindelse vises det til at befatning med narkotika fordrer involvering med kriminelle miljøer med dertil hørende risiko også for å bli eksponert for/involvert i økonomisk kriminalitet. Eiendomsmeglere har en rekke plikter etter hvitvaskingsloven og er ansett som sentrale i arbeidet mot hvitvasking. Det gir dårlig sammenheng i regelverket dersom eiendomsmegleren på den den ene side skal avdekke, undersøke og eventuelt rapportere forhold som indikerer «høy risiko» for hvitvasking (for eksempel narkotikakriminalitet), samtidig som eiendomsmegleren selv kan være dømt for tilsvarende. Videre vises det til at befatning med narkotika kan medføre økt risiko for tap av klientmidler som følge av trusselsituasjoner mot ansatte som er involvert i narkotikaforbrytelser. Uavhengig av eventuelle trusselsituasjoner mener mindretallet at personer med bakgrunn som nevnt, medfører en ikke holdbar risiko knyttet til tap av klientmidler.

15.4.6 Flere konsesjonstyper

Et hovedformål med konsesjonsreguleringen er å sikre særlig beskyttelse for forbrukere ved bruk av eiendomsmegler. Forbrukerbeskyttelsesbehovet er ikke det samme ved alle former for eiendomsmeglingsvirksomhet. Behovet er nesten fraværende for næringsmegling, men også mindre for utleiemegling. I dag stilles det imidlertid like konsesjonskrav til alle foretak som skal drive eiendomsmegling, uavhengig av hvilken form for eiendomsmeglingsvirksomhet som drives. Gevinstene ved strengere konsesjonskrav må veies mot kostnadene av å regulere mer. Når behovet for å verne brukerne av tjenesten er mindre ved enkelte former for eiendomsmeglingsvirksomhet, taler det etter utvalgets oppfatning for at det bør stilles mindre strenge konsesjonskrav til foretak som bare opererer innenfor disse områdene. Utvalget har derfor sett nærmere på muligheten for å innføre differensierte konsesjonskrav, avhengig av hvilken type virksomhet foretaket skal drive.

Som det også er drøftet i punkt 14.4.8, er utvalget av den oppfatning at behovet for forbrukerbeskyttelse ikke er mindre ved megling av eiendom utenfor Norge. Av hensyn til behovet for forbrukerbeskyttelse, er det etter utvalgets vurdering ikke naturlig å stille andre konsesjonskrav til foretak som skal drive utenlandsmegling, enn det som gjelder for ordinær boligmegling i Norge. For å gjøre det mulig for norske eiendomsmeglere å etterleve norsk eiendomsmeglingslov ved utenlandsmeglingsoppdrag, er det gitt adgang til å fravike enkeltbestemmelser i loven som regulerer krav til utøvelse av eiendomsmeglingen som ikke er tilpasset utenlandsmegling, jf. eiendomsmeglingsloven § 1-4 fjerde ledd og eiendomsmeglingsforskriften § 1-4. I stedet for å innføre differensierte konsesjonskrav for utenlandsmegling mener utvalget det vil være en bedre løsning å åpne for å fravike flere bestemmelser i loven ved utenlandsmeglingsoppdrag. For eksempel bør muligheten for at norske eiendomsmeglere kan fraskrive seg ansvaret for gjennomføring av oppgjør og rettsvernsregistrering, vurderes i forbindelse med utarbeidelse av forskriftsbestemmelser.

15.4.6.1 Flertallets vurderinger

Et flertall i utvalget, medlemmene *Moen, Anundsen, Edlund, Hauge, Kasland, Nordskog-Inger, Pauriene, Pihl, Skjelbostad og Tuv*, mener det er hensiktsmessig å regulere differensierte konsesjonskrav slik at det opereres med flere konsesjonstyper. I dag er det én konsesjon med like vilkår for alle typer eiendomsmeglingsvirksomhet, men med adgang til å fravike nærmere angitte bestemmelser i loven som regulerer krav til utøvelse av meglingen, ved næringsmegling, utleiemegling og utenlandsmegling. Flertallet mener imidlertid at det ikke er tilstrekkelig å regulere at nærmere bestemte konsesjonskrav skal være fravikelige for foretak som bare driver næringsmegling eller utleiemegling. For at publikum skal kunne orientere seg om hvilke typer eiendomsmeglingsopp-

drag det enkelte foretak har adgang til å påta seg, og for at Finanstilsynet skal kunne føre kontroll med at konsesjonskravene til enhver tid er oppfylt, er det nødvendig med ulike konsesjonstyper. Ved tildeling av tillatelse til å drive eiendomsmegling skal det i tillatelsen fremgå hvilken type eiendomsmeglingsvirksomhet foretaket har adgang til å drive. Samtidig blir foretaket oppført i Finanstilsynets virksomhetsregister med aktuell konsesjonstype. Virksomhetsregisteret er tilgjengelig for publikum på Finanstilsynets nettsider.

Som nevnt i punkt 14.4.6, skiller næringsmegling seg vesentlig fra ordinær boligmegling. Med næringsmegling menes formidling av eiendom som ikke helt eller delvis er egnet brukt som bolig- eller fritidsbolig, jf. lovutkastet § 1-4 tredje ledd. Blant annet preges markedet for næringseiendom av profesjonelle aktører. Samtidig finnes det også mindre profesjonelle aktører i dette markedet. Etter flertallets vurdering er det uansett rimelig å legge til grunn at personer som kjøper eller selger næringseiendom, handler som ledd i næringsvirksomhet, og må i større grad kunne forventes å være i stand til å ivareta sine egne interesser eller innhente profesjonell bistand, enn det som er tilfelle i boligmegling. Andre særtrekk ved næringsmegling er at transaksjonene i mange tilfeller skjer på en annen måte ved at eiendommen ligger i et selskap og det som omsettes egentlig er aksjer eller andeler i selskapet, samt at oppgjøret ofte skjer direkte mellom partene. Når utvalget i punkt 14.4.6 er kommet til at det ikke er ønskelig å ta næringsmegling ut av eiendomsmeglingslovens virkeområde, er det i hovedsak begrunnet i hensynet til de mindre profesjonelle aktørene i dette segmentet, samt at det uansett vil være påkrevet med en eller annen form for registreringsordning og egnethetskontroll hos Finanstilsynet for å oppfylle forpliktelser etter hvitvaskingsdirektiver fra EU/EØS og anbefalinger fra FATF. Imidlertid er det flertallets vurdering at de særtrekk ved næringsmegling som det er pekt på her, gir grunnlag for en vesentlig lempning av konsesjonskravene for denne type eiendomsmeglingsvirksomhet. Flertallet foreslår derfor at det innføres en egen konsesjonstype for foretak som utelukkende skal drive næringsmegling. De nærmere forslag til hvilke krav som skal stilles for tillatelse til å drive næringsmegling, er behandlet i punkt 15.4.7.2.

Som det fremgår av punkt 14.4.7, er også utleiemegling vesentlig forskjellig fra ordinær salgsmegling. Med utleiemegling menes eiendomsmeglingsvirksomhet knyttet til leiekontrakter til fast eiendom, jf. lovutkastet § 1-4 andre ledd. Oppdrag som gjelder formidling av leiekontrakt til bolig- eller fritidseiendom, er som hovedregel mindre omfattende og kompliserte enn ved overdragelse av eiendomsretten. Det er for det første ikke aktuelt med hjemmelsoverføring, og det er heller ikke samme behov for innhenting av opplysninger om utleieobjektet. Inngåelse av leiekontrakt medfører langt mindre risiko for partene enn ved avtale om eiendomsoverdragelse, ettersom de økonomiske konsekvensene er vesentlig mindre og det er langt enklere å komme seg ut av leiekontrakten for både utleier og leietaker. Videre er det mindre vanlig at utleiemeglere mottar klientmidler knyttet til utleiemeglingsoppdrag, og i den grad utleiemegleren håndterer klientmidler, er beløpene vesentlig lavere enn i et salgsmeglingsoppdrag. Etter flertallets vurdering taler dette for at det også for utleiemegling kan gjøres lempninger i konsesjonskravene. Flertallet foreslår derfor at det innføres en egen konsesjonstype for utleiemegling. De nærmere forslag til hvilke krav som skal stilles for tillatelse til å drive utleiemegling, er behandlet i punkt 15.4.7.3.

Flertallet foreslår med dette at det innføres egne konsesjonstyper for foretak som utelukkende skal drive næringsmegling eller utleiemegling. Det innebærer at vi får tre ulike konsesjonstyper, der konsesjonstype 1 gir rett til å utøve alle former for eiendomsmeglingsvirksomhet, herunder ordinær formidling av bolig- og fritidseiendom, konsesjonstype 2 gir rett til å utøve næringsmegling, og konsesjonstype 3 gir rett til å utøve utleiemegling. Foretak som ønsker mulighet til å kunne operere innenfor hele spekteret av eiendomsmeglingsvirksomhet, må oppfylle kravene for konsesjonstype 1, som stiller de strengeste kravene. Konsesjonstype 3 gir også rett til drive utleiemegling av næringseiendom. Etter flertallets oppfatning vil dette kunne gi en mer fleksibel og målrettet regulering, ved at de strengeste tiltakene rettes mot de virksomhetsområdene der behovet for vern er størst, mens det på andre områder kan bli enklere og billigere å drive eiendomsmeglingsvirksomhet. Flertallets forslag til hvilke krav som skal stilles for de ulike konsesjonstypene, vil bli nærmere behandlet i kommende punkter.

I tillegg kan det gjøres unntak fra bestemmelser i loven som stiller krav til utøvelse av meglingen, for næringsmegling, utleiemegling og utenlandsmegling. Etter flertallets oppfatning er det hensiktsmessig å regulere dette på samme måte som i dag, med en bestemmelse om fravikelighet utenfor forbrukerforhold i loven og bestemmelser om fravikelighet i næringsmegling, utleiemegling

og utenlandsmegling i forskrift, jf. lovutkastet § 1-3 og § 1-4.

15.4.6.2 Vurderinger fra medlemmet Bergem

Utvalgets mindretall, medlemmet *Bergem*, er ikke mot innføring av graderte konsesjonstyper dersom lovgiver finner at det er et nødvendig grep for å sikre hensyn eiendomsmeglingsloven skal ivareta. I den hensikt å bidra til et best mulig beslutningsgrunnlag for departementet, finner dette medlem grunn til å kommentere momentene utvalgets flertall har fremhevet for å skulle endre konsesjonsregimet. Det skal også pekes på hvordan de samme hensynene etter dette medlemmets syn kan ivaretas gjennom dagens lovregulering og konsesjonsregime.

Dette medlem er ikke kjent med at verken eiendomsmeglingsbransjen, Finanstilsynet eller forbrukermyndighetene har etterspurt et system med graderte konsesjoner. Som generell kommentar vil dette medlemmet peke på at en ikke er kjent med dokumentasjon som underbygger at de ønskede effektene vil bli oppnådd gjennom graderte konsesjoner. En kan heller ikke se at det er gjort en reell vurdering av hvor langt de ønskede effekter kan oppnås gjennom endringer av rammebetingelsene for de ulike former for eiendomsmegling under dagens samlede konsesjonsregime. Dette medlem er enig i at flere av spørsmålene utvalget har behandlet om grensene mellom de ulike formene for eiendomsmegling, og de kvalitative kravene til ulike former for eiendomsmegling, bør vurderes justert gjennom denne lovreformen. Ifølge medlemmet er poenget i denne forbindelse at graderte konsesjonstyper ikke vil bidra til klargjøring av disse spørsmålene, de må fortsatt løses gjennom presisering eller endring av regulatoriske og materielle rettsregler.

Begrunnelsen for graderte konsesjonstyper

Følgende hensyn er fremhevet for å innføre graderte konsesjoner:

– Konkurransehensyn og priskonkurranse, i punkt 15.4.1

Forslaget om en «masterkonsesjon», konsesjonstype 1, betyr at det alt vesentlige av eiendomsmeglingsmarkedet (i antall transaksjoner) i praksis blir underlagt samme konsesjonsregime som i dag. Spørsmålet er med andre ord om graderte konsesjoner for næringsmegling og utleiemegling vil føre til flere etableringer enn situasjonen vil være med dagens konsesjonsregime. Det kan reises spørsmål ved om det bare er markedsgrunnlag for så spissede konsepter i de tre største byene, og der er den etablerte konkurransesituasjonen av eiendomsmeglere så stor at det er tvilsomt med ny og reell priskonkurranse gjennom denne tenkte lovendringen. For øvrig er dette medlems erfaring at andre forhold enn pris er tungtveiende for oppdragsgivers valg av eiendomsmegler i disse segmentene av markedet. Konkurransehensyn kan etter dette medlems syn ikke begrunne omlegging til graderte konsesjoner.

– Mer fleksibel og målrettet regulering, enklere og billigere å drive eiendomsmeglingsvirksomhet, i punkt 15.4.6.1

Det relevante markedssegmentet er også her endringen for næringsmegling og utleiemegling. Den delen av eiendomsmeglingsbransjen som skal nyte godt av denne endringen, etterspør ikke endringen, og medlemmet *Bergem* et er ikke kjent med dokumentasjon for at noen andre gjør det. Skal de samme materielle reglene gjelde som i dag, blir det verken enklere eller billigere å drive med megling. Er det ønskelig å lempe på de regulatoriske rammene eller de materielle bestemmelsene, kan det gjøres akkurat like godt innenfor dagens konsesjonsregime.

– Gradering av konsesjonstypene er nødvendig for at publikum skal kunne orientere seg om hvilke typer eiendomsmeglingsoppdrag det enkelte foretak har adgang til å påta seg og for at Finanstilsynet skal kunne kontrollere at konsesjonskravene til enhver tid er oppfylt, i punkt 15.4.6.1

Utvalgets flertall mener at det ikke er tilstrekkelig å regulere at nærmere bestemte konsesjonskrav skal være fravikelige for foretak som bare driver næringsmegling eller utleiemegling. Dette argumentet bygger på en implisitt forutsetning om at det allerede i dag er et problem for publikum og Finanstilsynet å forholde seg til systemet med ulike innholdskrav under samme konsesjonsregime. Medlemmet *Bergem* er ikke kjent med noen dokumentasjon for at det er tilfelle. Det kan være grunn til å se nærmere på enkelte avgrensningsspørsmål mellom de ulike formene for megling, men den problemstillingen blir ikke borte med graderte konsesjoner. Tvert imot blir konsekvensene større av å bomme på denne grensen, med mindre man har «masterkonsesjon». Etter dette medlems vurdering kan ikke hensynet til klargjøring for publikum og Finanstilsynet begrunne omlegging til graderte konsesjoner. Snarere kan

en se det slik at det er gradering av konsesjonstypene som vil gi en ny utfordring for publikum og Finanstilsynet, og skal man først innføre det, følger det med behov for nytt konsesjonsregister og nye informasjonsplikter mot publikum.

– Gradert konsesjon bidrar til skreddersydde kurs og utdanning, i punkt 15.4.7.2

Innenfor næringsmegling er det allerede i dag skreddersydde kurs gjennom aktører som Norges Eiendomsmeglerforbund (NEF) og underorganisasjonen Forum For Næringsmegling, og flere av de store foretakene kjører interne kurs som er spisset mot dette segmentet. I tillegg kommer bransjekurs som er relevante for næringsmeglere, gjennom blant annet Estate og advokatkontorene i de største byene. Medlemmet *Bergem* kan ikke se at det er sannsynliggjort at dette bildet endrer seg av betydning med graderte konsesjoner. På samme måte tilbyr NEF kurs for utleiemeglere, og er det etterspørsel, vil NEF og andre markedsaktører tilby flere skreddersydde kurs uten at det er en egen konsesjonstype under loven. Dette medlem kan vanskelig se at hensynet til skreddersydd kurs og utdanning kan begrunne omlegging til graderte konsesjoner for næringsmeglerne.

Ivaretakelse av de anførte hensyn gjennom dagens lovregulering

Ønsker lovgiver mer fleksibel og målrettet regulering mot ulike konsesjonstyper, er det fullt mulig etter gjeldende rett. Eiendomsmeglingsloven skiller allerede mellom bolig- og fritidsboligmegling (som lovens hovedform), næringsmegling og utleiemegling. Eiendomsmeglingsloven § 1-2, jf. § 1-4 beskriver disse ulike formene for megling, i tillegg til å hjemle særregulering for boligbyggelag, utenlandsmegling og formidling av transportkontrakter. I tillegg er det særskilt lovregulering og rundskriv knyttet til oppgjørsoppdrag, og gjennom markedspraksis og rundskriv er det etablert særregulering for prosjektmegling. Forskriftshjemlene er benyttet i noe varierende grad for de tre foreslåtte konsesjonstypene, men gir fleksibilitet for rask og målrettet tilpasning av de regulatoriske rammene og det materielle innholdet i lovreguleringen gjennom forskrift om eiendomsmegling eller separate forskrifter. I tillegg vil Finanstilsynets rundskriv gi verdifull veiledning om hvordan slike lovendringer er ment å fungere. Øvrige sentrale rammebetingelser som risikostyring- og internkontrollforskriften og hvitvaskingslovgivningen, bygger på prinsipper om risikobasert tilnærming, og er slik sett skalerbare for tilpasning til den enkelte virksomhets risikoprofil. Det er sammenhengen mellom risikoens sannsynlighet, konsekvens og effekten av risikoreduserende tiltak som er avgjørende for de regulatoriske rammene for virksomheten. Denne fleksibiliteten er fullt ut tilgjengelig gjennom dagens konsesjonsregime, for eksempel der styret i et foretak velger å spisse sin virksomhet utelukkende mot næringsmegling.

Dersom lovgiver ønsker mer konkurranse og prisreduksjon innenfor næringsmegling og utleiemegling, er antakelig de mest effektive grepene å redusere de regulatoriske rammene som er kostnadskrevende for foretakene. Det er fullt ut tilgjengelig gjennom dagens konsesjonsregime, eksempelvis med unntaksbestemmelser i et separat ledd i den enkelte lov eller forskriftsbestemmelse og henvisning tilbake til lovbestemmelsen som definerer den form for megling det gjøres unntak fra. Som påpekt, er det imidlertid momenter som taler mot at det vil være lønnsomt å drive så spisset eiendomsmeglingsvirksomhet utenfor Oslo, Bergen eller Trondheim, og i disse byene er det allerede betydelig konkurranse mellom de etablerte næringsmeglingsforetakene. Medlemmet *Bergem* skal ikke utelukke at noe kan oppnås ved å lette ytterligere på de regulatoriske rammene for utleiemegling, men det bør være et minimum av rammer for å sikre etterlevelse av formålene eiendomsmeglingsloven skal sikre.

15.4.7 Forslag til konsesjonstyper

15.4.7.1 Konsesjonstype 1) Bolig- og fritidsmegling

Konsesjonstype 1 gir rett til å utøve alle former for eiendomsmeglingsvirksomhet. Foretak som skal drive ordinær eiendomsmeglingsvirksomhet, herunder formidling av eiendom som er egnet til bolig- eller fritidsformål, må ha denne konsesjonstypen. Det samme gjelder formidling av eiendom til bolig- eller fritidsformål beliggende utenfor Norge. Konsesjonstype 1 gir imidlertid også rett til oppdrag under konsesjonstype 2 og 3.

Konsesjonstype 1 vil ha tilknyttet de strengeste vilkårene for tillatelse, mens det stilles mindre strenge krav for konsesjonstype 2 og 3. Utvalget har vurdert om det er behov for å gjøre endringer i dagens konsesjonskrav for konsesjonstype 1, og er kommet til at det er behov for å stille noe strengere krav til funksjonen som fagansvarlig. I dag er kravet at fagansvarlig har en personlig tillatelse i form av eiendomsmeglerbrev, tillatelse for jurister eller advokatbevilling. I tillegg skal vedkommende være egnet til å sikre at foreta-

ket drives i samsvar med lover, forskrifter og god meglerskikk. Utvalget har allerede foreslått at advokatbevilling i seg selv ikke lenger skal kvalifisere til å kunne være fagansvarlig, men at advokater som oppfyller krav til eiendomsmeglingsfaglig kompetanse etter nærmere regulering i eiendomsmeglingsforskriften, kan være fagansvarlig. Dette er behandlet i punkt 15.4.3, og skal sikre at alle som påtar seg ansvar som fagansvarlig i eiendomsmeglingsvirksomhet, har eiendomsmeglingsfaglig kompetanse.

Rollen som fagansvarlig innebærer omfattende plikter knyttet til risikostyring og internkontroll og kontroll med klientmiddelbehandling. Ofte utpekes fagansvarlig også som hvitvaskingsansvarlig, med ansvar for å følge opp foretakets rutiner knyttet til anti-hvitvasking. Dette er oppgaver man ikke nødvendigvis får tilstrekkelig erfaring med i arbeidet som ansvarlig megler. I praksis er det likevel slik at en person som nettopp har fått personlig tillatelse, kan meldes inn som foretakets fagansvarlig. For å sikre at den som skal være fagansvarlig har den nødvendige rolleforståelse og innsikt på disse områdene, mener utvalget det bør innføres krav om kurs for personer som skal være fagansvarlig og som ikke tidligere har erfaring som fagansvarlig. Se lovutkastet § 2-9 andre ledd. Den nærmere regulering av innholdet i kurset og hvem som kan avholde slike kurs, bør fastsettes i forskrift, men utvalget mener at kurset i alle fall bør omfatte risikostyring og internkontroll, klientmiddelbehandling og anti-hvitvasking. Av hensyn til at dette skal fungere mest mulig kostnadseffektivt, mener utvalget det bør åpnes for at kurset gjennomføres som e-læringskurs. For å hindre at foretak plutselig blir stående uten fagansvarlig i akutte situasjoner, åpnes det for at kurset kan gjennomføres innen en kort frist etter at vedkommende har tiltrådt stillingen. Advokat som skal være fagansvarlig, må i tillegg oppfylle krav til eiendomsmeglingsfaglig kompetanse.

Foretak som ønsker å ha samme person som fagansvarlig for flere filialer, må i dag søke Finanstilsynet om dispensasjon. Finanstilsynet har i dispensasjonspraksis lagt til grunn krav om regelmessig fysisk tilstedeværelse for å tillate delt fagansvar for flere virksomheter. Begrunnelsen for dette kravet har vært behov for tilgjengelighet for eiendomsmeglerne, tilsyn og kundene. Med ny teknologi har behovet for fysisk tilstedeværelse gradvis svekket seg betydelig. Dagens fagsystemer gjør det mulig for fagansvarlig å føre løpende kontroll med saksbehandlingen direkte i systemet. De enkelte foretak benytter samme fagsystem for alle filialer, og foretakets saksbehandlings- og kontrollrutiner vil dermed gjelde felles for alle filialer, noe som gjør det lite betenkelig at én person er fagansvarlig for flere filialer.

Et flertall i utvalget, medlemmene *Moen, Anundsen, Edlund, Hauge, Kasland, Nordskog-Inger, Pauriene, Pihl, Skjelbostad og Tuv* mener foretakets styre er nærmest til å vurdere hvordan fagansvaret skal organiseres internt i foretaket og mener det derfor er unødvendig å kreve dispensasjon fra Finanstilsynet. Dersom Finanstilsynet i forbindelse med tilsynsarbeidet skulle komme til at en ordning med delt fagansvar for flere filialer i et foretak ikke er forsvarlig, vil Finanstilsynet uansett kunne pålegge foretaket å rette på forholdet i medhold av finanstilsynsloven § 4. Det benyttes også delt fagansvar mellom to eller flere foretak i samme kjede/franchise, men for disse foreslår flertallet at kravet om dispensasjon fra Finanstilsynet til delt fagansvar, opprettholdes. Begrunnelsen for dette er at det, i motsetning til internt i et foretak, ikke er gitt at separate foretak har felles internkontrollsystem eller bruker samme fagsystem, selv om det er tilfellet i mange kjeder. Flertallet mener derfor det fortsatt er behov for at Finanstilsynet skal foreta vurderingen av om delt fagansvar for to eller flere foretak anses forsvarlig. Se lovutkastet § 2-9 tredje ledd.

Et mindretall, medlemmet *Bergem*, er kritisk til å fravike utgangspunktet i gjeldende lov om at det skal være en fagansvarlig tilknyttet hver filial. Fagansvarlig har en viktig og sentral rolle for å sikre at den eiendomsmeglingsfaglige virksomheten i foretaket, eventuelt ved den filial man er fagansvarlig for, skjer i samsvar med lover, forskrifter og god meglerskikk.

For å oppfylle pliktene som ligger i fagansvaret på en god måte, er det nødvendig med en viss nærhet mellom den fagansvarlige og de ansatte i foretakene/filialene. Dette medlem er enig i at teknologisk utvikling åpner for nye muligheter for kontroll, og at dette har relevans i vurderingen av hva som er en forsvarlig organisering. Muligheten for digital kontroll av dokumenter og arbeidsprosesser kan imidlertid ikke erstatte verdien av tilstedeværelse. Kontrolloppgaver kan løses digitalt i større grad enn tidligere. Den fagansvarliges oppgaver er imidlertid ikke begrenset til dette, og eiendomsmeglerne har behov for nærhet til og mulighet for dialog med den fagansvarlige.

I forarbeidene til någjeldende lov ble spørsmålet drøftet, jf. Ot.prp. nr. 16 (2006–2007) punkt 5.3.2. Som begrunnelse for at det burde være en fagansvarlig ved den enkelte filial ble det vektlagt som hensiktsmessig at en person med nær tilhørighet til filialen skulle ha et overordnet ansvar for

kvaliteten på dens virksomhet. Etter dette medlems oppfatning har dette hensynet fortsatt relevans, og det bør tillegges betydelig vekt.

Økte krav og kompleksitet begrunner at kravene til fagansvarliges kompetanse forsterkes. Ved å endre på eksisterende lovs utgangspunkt med krav om en fagansvarlig per foretak eller filial, mener dette medlem at man risikerer å forringe kvaliteten i stedet for å løfte den.

Medlemmet *Bergem* anbefaler derfor at man beholder dagens krav om én fagansvarlig per foretak/filial, og at man fortsatt skal ha mulighet til å få dispensjon fra kravet ved å søke om delt fagansvar. Vurderingen av om dispensasjon bør gis, bør baseres på en bred skjønnsvurdering. Muligheter for digital kontroll er et moment som kan tale for delt fagansvar, og nettopp slike muligheter kan være et moment som taler for at det bør være noe større adgang til delt fagansvar i fremtiden enn hva som har blitt tillatt etter tidligere forvaltningspraksis. Antall kontorer, antall ansatte, de ansattes kompetanse og erfaring, omsetningsvolum, virksomhetens art, geografisk avstand/reisetid, den fagansvarliges kompetanse og erfaring, samt foretakets realistiske, alternative muligheter for tilsetting av fagansvarlig mv. er momenter som bør tillegges vekt i vurderingen av om delt fagansvar er forsvarlig.

For øvrig foreslår utvalget ingen endringer i § 2-4 om krav til foretaksform, § 2-5 om krav til fast kontorsted, § 2-6 om krav til økonomi, § 2-8 om krav til eiere, § 2-9 om egnethetsprøving av foretakets styre og daglig leder, politiattest og når melding om endring i ledelsen skal sendes Finanstilsynet, eller § 2-10 om tilknytning til klagenemnd.

15.4.7.2 Konsesjonstype 2) Næringsmegling

Denne konsesjonstypen gjelder foretak som utelukkende skal formidle eiendom som ikke helt eller delvis er egnet brukt til bolig- eller fritidsformål, jf. lovutkastet § 1-4 tredje ledd. Det vil si formidling av næringseiendom. Som det fremgår av punkt 15.4.6.1, mener et flertall i utvalget at det er grunnlag for en vesentlig lempning av vilkårene for denne konsesjonstypen, selv om det forekommer mindre profesjonelle selgere og kjøpere i dette markedet.

For det første mener flertallet at det ikke er behov for tilknytning til klagenemnd, ettersom nemnda uansett bare behandler klager fra forbrukere. Se lovutkastet § 2-10. Videre mener flertallet at det ikke er behov for et lovpålagt krav om sikkerhetsstillelse, men at det kan være frivillig å tegne ansvarsforsikring som dekker eventuelt ansvar eiendomsmeglingsvirksomheten pådrar seg. Se lovutkastet § 2-7. Ytterligere mener flertallet det ikke er behov for å stille krav til fagansvarlig. I næringsmegling kan det være vel så hensiktsmessig å legge det faglige ansvaret på ansatte med utdanning fra andre områder enn eiendomsmegling og juss, som for eksempel økonomi eller finans. Etablering av en egen konsesjonstype kan også bidra til introduksjon av skreddersydde kurs og utdanning innen næringsmegling. Flertallet forslår derfor at det ikke skal stilles krav til fagansvarlig for foretak i konsesjonstype 2. For disse foretakene vil det dermed være styret og daglig leder som sitter med det fulle ansvaret, tilsvarende systemet i risikostyrings- og internkontrollforskriften. Se lovutkastet § 2-9 andre ledd.

For øvrig foreslår flertallet at § 2-4 om krav til foretaksform, § 2-5 om krav til fast kontorsted, § 2-6 om krav til økonomi, § 2-8 om krav til eiere, § 2-9 om egnethetsprøving av foretakets styre og daglig leder, politiattest og når melding om endring i ledelsen skal sendes Finanstilsynet, skal gjelde for konsesjonstype 2.

I tillegg kan det i forbindelse med utarbeidelse av ny eiendomsmeglingsforskrift vurderes ytterligere unntak fra bestemmelser i loven som stiller krav til utøvelse av eiendomsmeglingsoppdrag.

15.4.7.3 Konsesjonstype 3) Utleiemegling

Denne konsesjonstypen gjelder foretak som utelukkende skal formidle leiekontrakter til fast eiendom, jf. lovutkastet § 1-4 andre ledd. Som nevnt i punkt 15.4.6.1, gir konsesjonstypen også rett til å drive utleiemeglingsvirksomhet av næringseiendom. Som det fremgår av punkt 15.4.6.1, mener et flertall i utvalget at det er grunnlag for lempning av konsesjonskravene for denne type eiendomsmeglingsvirksomhet.

For det første mener flertallet at det kan gjøres lempninger i kravet til sikkerhetsstillelse. Erstatningsbetingende feil fra eiendomsmegleren i arbeidet med å bringe to parter sammen i en leiekontrakt, vil normalt ikke kunne utgjøre store beløp. I tillegg oppbevarer foretak som driver utleiemegling klientmidler av et langt mer begrenset omfang enn ordinære eiendomsmeglingsforetak, jf. punkt 7.4. Klientmidler vil i denne sammenheng normalt være begrenset til oppbevaring av depositum inntil depositumskonto er etablert. Løpende forvaltning av leieforholdet er derimot ikke regnet som eiendomsmegling, men som tilleggsvirksomhet. Håndtering av husleieinnbetalinger i forbindelse med forvaltningsvirksomhet,

er derfor ikke å regne som klientmidler i eiendomsmeglingslovens forstand, og dekkes heller ikke av den lovpålagte sikkerhetsstillelsen. Om det skal stilles krav til sikring av midler eiendomsmeglingsforetaket håndterer i forbindelse med utleieforvaltning, blir behandlet i punkt 18.3.2. Flertallet mener at det fortsatt bør stilles krav til sikkerhetsstillelse for virksomhet innenfor denne konsesjonstypen, men at kravet til sikkerhetsstillelsens størrelse kan settes langt lavere enn det som gjelder i dag. Den nærmere regulering av størrelsen på sikkerheten, bør ligge i eiendomsmeglingsforskriften, som i dag. Flertallet fremmer derfor ikke et konkret forslag til sikkerhetens størrelse for konsesjonstype 3, men mener dette bør vurderes i arbeidet med utarbeidelse av nye forskriftsbestemmelser.

Ettersom utleiemegling er vesentlig forskjellig fra ordinær eiendomsmeglingsvirksomhet og mindre komplisert, foreslår flertallet for det andre at det stilles noe mindre strenge krav til fagansvarlig i foretak med konsesjonstype 3. For det første foreslår flertallet at kravet om kurs for fagansvarlige bare gjøres gjeldende for konsesjonstype 1. Videre mener utvalget at det er behov for å åpne for at også personer med bestått eiendomsmeglereksamen, master i rettsvitenskap eller juridisk embetseksamen, som har praktisk erfaring fra utleiemeglingsvirksomhet av en viss varighet, kan være fagansvarlig i foretak med konsesjonstype 3. Dagens krav til fagansvarlig og ansvarlig megler gjør det mindre attraktivt for nyutdannede eiendomsmeglere og jurister å begynne i utleiemeglingsforetak, fordi det uansett kreves praktisk erfaring fra salgsmegling for å få eiendomsmeglerbrev etter § 4-2 og tillatelse for jurister etter § 4-3. Etter flertallets vurdering er praksis fra salgsmegling av mindre betydning for å sikre faglig kvalitet i utleiemeglingsvirksomhet. Flertallet foreslår at minst ett års praktisk erfaring fra utleiemeglingsvirksomhet etter bestått eksamen skal kunne kvalifisere til å være fagansvarlig i foretak med konsesjonstype 3. Se lovutkastet § 2-9 andre ledd og § 4-1 første ledd. Om delt fagansvar for flere filialer vises det til punkt 15.4.7.1, som vil gjelde tilsvarende for konsesjonstype 3.

I tillegg er det etter flertallets vurdering også aktuelt å gjøre det mulig å fravike flere bestemmelser i loven som stiller krav til utføring av eiendomsmeglingsoppdraget, enn det som gjelder i dag. Dette gjelder blant annet kravet til kompetanse for ansvarlig megler. I utleiemegling kan det være vel så hensiktsmessig å legge ansvaret for det enkelte oppdrag på ansatte med utdanning fra andre områder enn eiendomsmegling og rettsvitenskap, som for eksempel økonomi og administrasjon. Etablering av en egen konsesjonstype kan også bidra til introduksjon av skreddersydde kurs og utdanning innen utleiemegling. Dette vil bli nærmere omtalt i punkt 17.4.2.4.

For øvrig foreslår flertallet at § 2-4 om krav til foretaksform, § 2-5 om krav til fast kontorsted, § 2-6 om krav til økonomi, § 2-8 om egnethetskrav til eiere, § 2-9 om egnethetsprøving av foretakets styre, daglig leder og fagansvarlig, politiattest og når melding om endring i ledelsen skal sendes Finanstilsynet, samt § 2-10 om tilknytning til klagenemnd, skal gjelde for konsesjonstype 3.

15.4.8 Krav for å kunne gjennomføre oppgjør

Oppgjørsfunksjonen har blitt stadig mer sentralisert og spesialisert. I dag er det mer regel enn unntak at oppgjørsvirksomhet er lagt til egne foretak eller filialer, som kun forestår oppgjør. Innenfor boligmegling er det derfor vanlig å snakke om salgsmeglingsforetak og oppgjørsforetak. Utvalget bruker i det videre betegnelsen meglingsforetak for å unngå at det forstås som utelukkende salgsmegling, når også kjøpsmegling er omfattet. Eiendomsmeglingsoppdraget inngås med meglingsforetaket, som utkontrakterer gjennomføring av oppgjøret til et oppgjørsforetak. Selv om oppgjøret utkontrakteres, er meglingsforetaket ansvarlig for gjennomføringen av oppgjøret overfor selger og kjøper, og bærer dermed risikoen for oppgjøret. Eiendomsmeglingsloven åpner kun for to typer eiendomsmeglingsoppdrag – *fulle oppdrag* og *rene oppgjørsoppdrag*. Ved oppgjørsoppdrag er foretakets bistand utelukkende knyttet til bistand *etter* at handel er kommet i stand. I fullstendige oppdrag bistår foretaket både før og etter at handel er kommet i stand. Bakgrunnen for dette er at eiendomsmeglingsloven § 6-8 og § 6-9 forplikter eiendomsmeglingsforetaket til å opprette skriftlig kjøpekontrakt og gjennomføre handelen, med mindre kjøper og selger ønsker noe annet. Det innebærer at meglingsforetaket ikke kan fraskrive seg ansvaret for gjennomføring av oppgjøret i oppdragsavtalen med selger. Utkontraktering av oppgjøret til et eget oppgjørsselskap, endrer heller ikke på dette.

Korrekt gjennomføring av oppgjør og håndtering av klientmidler er en særlig viktig oppgave for eiendomsmeglingsforetaket. Gjennomføring av det økonomiske oppgjøret innebærer at eiendomsmegleren mottar kjøpesummen fra kjøper eller kjøpers långiver, og oppbevarer midlene på en klientkonto frem til overtagelse og hjemmels-

overføring er gjennomført. Etter at rettsvern for kjøpers erverv er etablert, kan kjøpesummen utbetales til selger eller selgers kreditorer, jf. eiendomsmeglingsloven § 6-9 tredje ledd. Eiendomsmeglingsforetak som forestår oppgjør, forvalter jevnlig store klientmiddelbeholdninger. Som det er vist til i punkt 7.5, oppbevarer mange eiendomsmeglingsforetak klientmiddelbeholdninger som langt overstiger den lovpålagte sikkerhetsstillelsen. Dersom det skulle forekomme store tap av klientmidler, for eksempel som følge av underslag eller kriminelle angrep på eiendomsmeglingsforetakets klientkonto, innebærer dette at tapene ikke vil dekkes fullt ut av den lovpålagte sikkerhetsstillelsen.

Ettersom oppgjørsfunksjonen i dag for det meste er sentralisert og spesialisert i egne oppgjørsforetak, samt at eiendomsoppgjør på mange måter er et fagområde som skiller seg fra ren megling av eiendom, er det etter utvalgets oppfatning naturlig å også vurdere egen konsesjonstype for oppgjørsvirksomhet. En fordel kan være at det bidrar til ytterligere spesialisering og profesjonalisering av oppgjørsfunksjonen, som igjen kan gi mer effektiv ressursfordeling og økt effektivitet i oppgjørsgjennomføring. En annen fordel kan være at det kan åpne for at andre selskaper kan foreta eiendomsoppgjør, uten å måtte skille ut oppgjørsvirksomheten i et eget eiendomsmeglingsforetak. For eksempel kan banker som ikke driver eiendomsmegling påta seg eiendomsoppgjør, gitt at de oppfyller kravene, mens banker med eget eiendomsmeglingsforetak kan velge å legge oppgjørsvirksomhet til en annen juridisk enhet. En forutsetning er at det lempes på krav til eiendomsmeglingsfaglig kompetanse i foretakets ledelse (styret) for oppgjørskonsesjon, samt at det åpnes for at oppgjørsvirksomhet kan kombineres med annen virksomhet enn eiendomsmegling. Fortsatt vil det være krav til fagansvarlig og sikkerhetsstillelse, samt at personer som skal gjennomføre oppgjør, skal ha oppgjørsmedhjelpereksamen eller personlig tillatelse.

I mange eiendomsmeglingsforetak er det i dag et stort misforhold mellom størrelsen på klientmiddelbeholdningene som oppbevares på vegne av kundene, og størrelsen på den lovpålagte sikkerhetsstillelsen. Utvalget har vurdert om egen oppgjørskonsesjon også kan bidra til bedre dekning av klientmidlene. Slik utvalget ser det, må det i så fall være fordi det da kan stilles særskilte konsesjonsvilkår og fastsettes egne virksomhetsregler som kan bidra til bedre sikring av klientmidlene. Det er imidlertid vanskelig å se hvilke konsesjonsvilkår og virksomhetsregler som kan være aktuelle, som ikke også kan stilles generelt til eiendomsmeglingsforetak. Økte kapitalkrav vil ikke løse problemet. Egen oppgjørskonsesjon vil derimot kunne innebære økt konsentrasjon av klientmidler, ettersom det må antas at færre foretak vil drive med dette, og klientmiddelbeholdningene dermed blir fordelt på et mindre antall foretak.

En ordning med egne konsesjonstyper for meglingsvirksomhet og oppgjørsvirksomhet forutsetter i utgangspunktet en oppsplitting av oppdraget mellom meglingsforetaket og oppgjørsforetaket. Meglingsforetaket påtar seg et oppdrag som omfatter all bistand før handel kommer i stand, i tillegg til å sette opp kjøpekontrakt, uten å ha ansvar for gjennomføring av oppgjøret eller klientmiddelbehandling. Oppgjørsforetaket påtar seg på den annen side all bistand etter kontraktsinngåelse. Det innebærer også plikter knyttet til gjennomføring av bruksovertagelse, herunder rådgivning knyttet til eventuelt tilbakehold av kjøpesum mv. I rene oppgjørsoppdrag vil det å sette opp skriftlig kjøpekontrakt også inngå i oppgjørsforetakets ansvarsområde. Ansvarsfordelingen mellom meglingsforetaket og oppgjørsforetaket kunne bli seende slik ut:

Meglingsforetaket har ansvaret for:
- all bistand før handel kommer i stand,
- å sette opp skriftlig kjøpekontrakt,
- klargjøring av dokumenter for tinglysing, og
- utferdigelse av konsesjonssøknad og andre søknader, erklæringer e.l.

Oppgjørsforetaket har ansvaret for:
- mottak av kjøpesum og gjennomføring av bruksovertagelse, herunder rådgivning om tilbakehold,
- gjennomføring av rettsvernsakt, som tinglysing av skjøte og andre dokumenter som har sammenheng med handelen, f.eks. pantedokumenter,
- gjennomføring av det økonomiske oppgjøret, og
- etterarbeid.

Dersom handel ikke er kommet i stand via et salgsmeglingsforetak, har oppgjørsforetaket også ansvar for (med mindre kjøper og selger ønsker noe annet):
- å sette opp skriftlig kjøpekontrakt,
- utferdigelse av skjøte og andre dokumenter som har sammenheng med handelen, og
- utferdigelse av konsesjonssøknad og andre søknader, erklæringer e.l.

Ved en særskilt oppgjørskonsesjon er et viktig spørsmål om dette kan gjøre eiendomsmeglingsoppdraget mer komplisert for partene i handelen – det vil si for forbrukerne. Trolig ville en del foretak fortsatt tilby et fullstendig produkt med både megling og oppgjør, der oppdragsavtalen inkluderer oppgjøret, tilsvarende i dag. Det vil i tilfelle forutsette at de oppfyller kravene for begge konsesjonstyper. Andre meglingsforetak vil imidlertid måtte henvise kunden til å tegne et separat oppdrag for oppgjøret med et oppgjørsforetak, eventuelt ta forbehold om at kunden selv må finne et foretak som påtar seg oppgjøret. Følgelig blir det mer komplisert for forbrukerne å sette seg inn i hvilket produkt de har kjøpt fra eiendomsmegleren. Det gjelder ikke minst for kjøperen som normalt må forholde seg til flere boliger som er lagt ut for salg samtidig. Videre innebærer dette at en kjøper eller selger som mener at det er begått feil i oppdragsgjennomføringen, gitt at ikke annet er spesifisert i oppdragsavtalen, må forholde seg til ansvarsfordelingen mellom meglingsforetaket og oppgjørsforetaket. I dag er det slik at meglingsforetaket har ansvaret for *hele* oppdraget overfor kjøper og selger. Hvorvidt den erstatningsbetingende feilen egentlig ligger hos oppgjørsforetaket, trenger den skadelidte kjøper eller selger ikke å forholde seg til, men kan rette kravet til foretaket som har formidlet handelen.

Oppsplitting av eiendomsmeglingsoppdraget mellom megling og oppgjør vil medføre at den skadelidte kjøper eller selger i noen tilfeller må rette krav både mot meglingsforetaket og mot oppgjørsforetaket. I ytterste konsekvens kan man få situasjoner der meglingsforetaket og oppgjørsforetaket skylder på hverandre – der begge hevder forsømmelsen ligger under den andres ansvarsområde. Slik utvalget vurderer dette, vil oppsplitting av oppdraget dermed kunne innebære en svekkelse av forbrukervernet. Utvalget mener det er en forutsetning for å innføre egen konsesjonstype for oppgjørsvirksomhet, at det reguleres på en måte som ivaretar forbrukernes interesser. En mulig løsning er å regulere dette slik at meglingsforetaket fortsatt kan inngå fullstendige oppdrag som inkluderer oppgjøret, men at de ikke kan gjennomføre oppgjøret. Dette må gjøres av et foretak som har tillatelse til å drive oppgjørsvirksomhet. Meglingsforetaket kan i oppdragsavtalen forutsette at oppgjøret gjennomføres av et oppgjørsforetak som meglingsforetaket har en utkontrakteringsavtale med, eller kunden kan selv inngå oppgjørsoppdrag med et annet oppgjørsforetak. Dette er på mange måter slik det fungerer i dag. Kundene vil fortsatt kunne rette krav mot meglingsforetaket og dennes sikkerhetsstiller, selv om ansvaret egentlig ligger hos oppgjørsforetaket. Meglingsforetakets sikkerhetsstiller vil derimot kunne kreve regress mot oppgjørsforetaket og dets sikkerhetsstiller. Følgelig vil det ikke være aktuelt å redusere kravet til sikkerhetsstillelsens størrelse i nevneverdig grad for meglingsforetakene, noe som eventuelt kunne være en begrunnelse for endringen. Utvalget er etter dette kommet til at det ikke er ønskelig å foreslå en egen konsesjonstype for oppgjørsvirksomhet.

Kapittel 16
Krav til drift av virksomheten

16.1 Innledning

I eiendomsmeglingsloven kapittel 3 legges det enkelte overordnede føringer på hvordan eiendomsmeglingsvirksomhet skal innrettes og utøves, slik som krav til journalføring, forvaltning av klientmidler og taushetsplikt. Kapittel 3 kom inn i eiendomsmeglingsloven 2007 med overskriften «Nærmere krav til virksomheten», men er delvis en videreføring av ulike bestemmelser i 1989-loven. I dette kapitlet behandles reguleringen i eiendomsmeglingsloven kapittel 3 og i eiendomsmeglingsforskriften kapittel 3. Bestemmelser som utvalget ikke foreslår endret og som utvalget heller ikke har sett grunn til å drøfte, nærmere bestemt eiendomsmeglingsloven § 3-3 om styrets ansvar for rutiner og § 3-7 om bruk av elektronisk kommunikasjon og medier, er omtalt kun under punkt 16.2.

16.2 Gjeldende rett

16.2.1 Journalføring

Etter eiendomsmeglingsloven § 3-1 plikter foretak og advokat som driver eiendomsmegling å føre journal over mottatte og utførte oppdrag, etter forskrift fastsatt av departementet. I eiendomsmeglingsforskriften § 3-1 til § 3-6 er det gitt utfyllende regler for hvordan journalføringen skal innrettes og hvilke journaler som skal føres. Felles for samtlige journaler er et krav om betryggende innretning av journalføringen, jf. eiendomsmeglingsforskriften § 3-1. Det som er ført i journalene må ikke ved overstrykninger eller på annen måte gjøres uleselig. Dersom rettelser foretas i elektronisk journal skal tidligere registrerte opplysninger være sporbare, og det skal kunne tas ut en oversikt som viser alle endringer som er foretatt. Etter forskriften § 3-2, § 3-3, § 3-5 og § 3-6 skal eiendomsmeglingsforetaket føre oppdragsjournal, omsetningsjournal, budjournal og depotjournal. Det er i den enkelte bestemmelse gitt detaljerte krav til hvilke minimumsopplysninger journalene skal inneholde. Formålet med journalføringsplikten er å sikre at visse sentrale opplysninger om oppdraget blir nedtegnet og kan gjenfinnes, og slik danne et viktig grunnlag for tilsynet med eiendomsmeglingsvirksomhet. Plikten til å føre oppdrags- og omsetningsjournal går tilbake til eiendomsmeglingsloven 1938. I eiendomsmeglingsloven 1989 ble plikten til å føre oppdrags- og omsetningsjournal videreført, men slik at den detaljerte reguleringen av hvilke opplysninger som skulle fremgå, ble lagt i eiendomsmeglingsforskriften. Plikten til å føre depotjournal kom inn med forskriftsendring i 2001, mens plikten til å føre budjournal ble innført i 2004.

16.2.2 Behandling av klientmidler

I eiendomsmeglingsloven § 3-2 er det gitt regler for forvaltning og behandling av klientmidler, med utfyllende regler i eiendomsmeglingsforskriften § 3-8 og § 3-10 til § 3-12. Bestemmelsen i eiendomsmeglingsloven § 3-2 var opprinnelig bare en hjemmel til å i forskrift fastsette regler om klientmiddelbehandling. I 2014 ble bestemmelsen endret både ved at forskriftsregulering ble flyttet til loven, som gjelder første og andre ledd, og innføring av ny regulering i tredje og fjerde ledd. Etter eiendomsmeglingsloven § 3-2 første ledd plikter foretak og advokater som driver eiendomsmegling, å holde klientmidler adskilt fra egne midler og midler som ikke tilhører klienter. I eiendomsmeglingsforskriften § 3-8 er det presisert at som klientmidler regnes både innbetalte midler fra klienter og verdidokumenter som aksjer, obligasjoner, pantedokumenter, gjelds-brev, skjøter e.l. som er overlevert eiendomsmegleren for oppbevaring. I eiendomsmeglingsloven § 3-2 andre ledd er det presisert at klientmidler tilhører den som har innbetalt eller overlevert disse til foretaket eller advokaten, inntil de er brukt på den måten som er avtalt. Det betyr at eiendomsmegleren må ha et avtalegrunnlag for å disponere over klientmidler, og at avtalen også er styrende for hvem midlene til enhver tid blir oppbevart på

vegne av. Ved omsetning etter avhendingslova er kjøpesummen normalt kjøpers midler frem til bruksovertagelsen, mens hjemmelsoverføringen er skjæringspunktet når omsetningen skjer etter bustadoppføringslova. I tredje ledd reguleres forholdet til partenes kreditorer. Første del av bestemmelsen samsvarer med dekningsloven § 2-2 slik at en kreditor kan ta dekning i midler som tilhører debitor på beslagstidspunktet. Andre del av bestemmelsen innebærer at selgers kreditorer likevel ikke kan ta beslag i kjøpesummen før betingelsene for frigivelse er oppfylt. Ved omsetning av bolig- og fritidseiendom innebærer det at selgers kreditorer normalt ikke kan ta beslag før det er etablert rettsvern for kjøpers erverv, jf. eiendomsmeglingsloven § 6-9 tredje ledd.

Innbetalte midler som ikke straks utbetales, skal settes på særskilt eller felles klientkonto i eiendomsmeglingsforetakets navn i et finansforetak i Norge, som i kontoavtalen har forpliktet seg til å ikke gjøre motregning gjeldende og føre en viss kontroll med disponenter på klientkontoen, jf. eiendomsmeglingsforskriften § 3-10 første og andre ledd. Klientmidlene skal plasseres til høyest mulig rente. Rentebeløp som for den enkelte klient i samme oppdrag overstiger et halvt rettsgebyr, skal utbetales til klienten ved avslutning av oppdraget, eventuelt når rentene blir kreditert klientkontoen, jf. eiendomsmeglingsforskriften § 3-10 tredje og fjerde ledd. Rentebeløp som ikke overstiger et halvt rettsgebyr, kan tilfalle eiendomsmeglingsforetaket. Rettsgebyret er fra 1. januar 2021 på 1 199 kroner.

Klientkonto kan bare disponeres av eiendomsmeglingsforetakets fagansvarlige eller person eller foretak fagansvarlig gir skriftlig fullmakt, jf. eiendomsmeglingsforskriften § 3- 11. Fullmakt til å disponere klientkonto bortfaller når den fagansvarlige som har gitt fullmakten ikke lenger har rett til å disponere kontoen, enten fordi vedkommende har fratrådt stillingen, ikke lenger oppfyller vilkårene som fagansvarlig, eller dersom foretakets tillatelse er opphørt eller tilbakekalt, jf. eiendomsmeglingsforskriften § 3-11 andre og tredje ledd. Eiendomsmeglingsforetaket og fagansvarlig skal snarest underrette banken om at retten til å disponere klientkonto er bortfalt, mens banken plikter å registrere opphør av disposisjonsrett når slik melding mottas, jf. eiendomsmeglingsforskriften § 3-11 fjerde ledd, jf. § 3-10 første ledd bokstav c).

Løpende bokføring skal til enhver tid vise behandlingen av klientmidlene, samt klientansvaret samlet og for det enkelte oppdrag. Avstemminger av klientkontoer og klientansvaret skal foretas hver måned og snarest mulig etter månedsskiftet, jf. eiendomsmeglingsforskriften § 3-12.

16.2.3 Styrets ansvar for rutiner for meglingen

Etter eiendomsmeglingsloven § 3-3 skal styret i eiendomsmeglingsforetaket påse at det utarbeides rutiner for hvordan meglingen skal utføres, og at disse oppdateres ved behov. Styret skal skriftlig bekrefte at dette er gjort. Med «rutiner» menes særlige retningslinjer for saksbehandling og klientmiddelhåndtering, jf. NOU 2006: 1 i merknadene til § 2-1 tiende ledd. Der fremgår det også at bekreftelsen skal komme fra styreleder eller annet styremedlem som har fullmakt til å opptre på vegne av styret. Bestemmelsen kom inn i eiendomsmeglingsloven 2007 i forbindelse med ønsket om å legge en større del av ansvaret for den faglige utførelsen av virksomheten på foretakets styre og ledelse.

16.2.4 Forslags-, møte- og talerett i styret

Etter eiendomsmeglingsloven § 3-4 skal fagansvarlig og ansvarlig megler ha rett til å foreslå styrebehandling i eiendomsmeglingsforetakets styre i saker vedrørende eiendomsmeglingsfaglige forhold. I slike saker har vedkommende møte- og talerett i styret og kan kreve sin oppfatning innført i protokollen, dersom vedkommende ikke er fornøyd med styrets beslutning. Bestemmelsen kom inn i eiendomsmeglingsloven 2007 fordi det ble ansett hensiktsmessig at fagansvarlig og ansvarlig megler kunne foreslå styrebehandling av eiendomsmeglingsfaglige spørsmål, selv om det ble lagt opp til at styret og daglig leder skulle ta en større del av ansvaret for den faglige kvaliteten.

16.2.5 Bruk av kontraktsmedhjelpere

I medhold av eiendomsmeglingsloven § 3-5 kan foretak og advokater som driver eiendomsmegling, benytte kontraktsmedhjelpere som selv har tillatelse til å drive eiendomsmegling. Det innebærer at oppgaver som faller inn under eiendomsmeglingslovens saklige virkeområde, ikke kan utkontrakteres til andre, jf. NOU 2006: 1 punkt 6.14.3. Bestemmelsen kom inn i eiendomsmeglingsloven 2007 som videreføring av ulovfestet rett. I vurderingen av om utkontraktering av slike oppgaver skulle lovreguleres, la Bråthenutvalget vekt på at selv om utkontraktering kan bidra til mer effektiv og oversiktlig drift og økt innovasjon, så kan det også føre til en reell pulveri-

sering av ansvaret og vanskeliggjøre tilsynsarbeid, og dermed bidra til å svekke oppfyllelsen av lovens krav. Bråthen-utvalget presiserte videre at selv om enkelte tjenester er utkontraktert, skal partene i handelen kunne forholde seg til det utkontrakterende foretaket. Dersom det skal benyttes kontraktsmedhjelpere, skal det opplyses i oppdragsavtalen, jf. eiendomsmeglingsloven § 6-4 andre ledd, med angivelse av kontraktsmedhjelperens navn, adresse og organisasjonsnummer.

For formidling av eiendom beliggende utenfor Norge, er det et særlig unntak i eiendomsmeglingsforskriften § 1-4 andre ledd, som gir adgang til å benytte kontraktsmedhjelper som har rett til å utføre eiendomsmegling i det landet eiendommen befinner seg.

16.2.6 Taushetsplikt

Eiendomsmeglere får i sin virksomhetsutøvelse regelmessig opplysninger om personlige, økonomiske og forretningsmessige forhold som den det gjelder kan ha legitime interesser i at ikke skal gjøres kjent for andre. I medhold av eiendomsmeglingsloven § 3-6 er foretak og advokater som driver eiendomsmegling, ansatte og tillitsvalgte samt andre personer med tilknytning til slike virksomheter, pålagt å bevare taushet overfor uvedkommende om det de under utførelsen av sitt arbeid eller verv får vite om noens personlige forhold eller drifts- og forretningsforhold. Taushetsplikten går tilbake til eiendomsmeglingsloven 1938 og gjeldende bestemmelse er i hovedsak videreføring av bestemmelsen i 1989-loven. I forarbeidene er det uttalt at den lovfestede taushetsplikten er en naturlig følge av den tillitsskapende funksjonen en offentlig autorisasjon gjerne har, jf. NOU 1987: 14 i merknadene til § 5-1.

Taushetsplikten gjelder overfor «uvedkommende». I Finanstilsynets rundskriv 9/2017 *Samlokalisering og samdrift mellom eigedomsmeglingsføretak og bankar*, er det i punkt 2 presisert at taushetsplikten også gjelder overfor samlokalisert bank og bankens ansatte. Eiendomsmeglerens opplysningsplikt om forhold av betydning for handelen etter eiendomsmeglingsloven § 6-3, vil i enkelte tilfeller innebære at eiendomsmegleren har en plikt til å kommunisere opplysninger som kan regnes som personlig forhold til interessenter. I forarbeidene til bestemmelsen, i Ot.prp. nr. 16 (2006–2007) i merknadene til § 3-6, er det uttalt at forvaltningslovens bestemmelser om taushetsplikt vil kunne anvendes som veiledning blant annet med hensyn til hvem som anses som «uvedkommende».

Det gjelder visse unntak fra eiendomsmeglerens taushetsplikt. For det første som følge av opplysningsplikt overfor Finanstilsynet i medhold av eiendomsmeglingsloven § 8-1 andre ledd. For det andre har foretak og advokater som driver eiendomsmegling rapporteringsplikt til Økokrim i medhold av hvitvaskingsloven § 26. Det følger av hvitvaskingsloven § 26 fjerde ledd at «oversendelse av opplysninger til Økokrim i god tro medfører ikke brudd på taushetsplikt og gir ikke grunnlag for erstatningsansvar eller straffansvar, med mindre det foreligger grov uaktsomhet». I Finanstilsynets rundskriv 11/2019 *Veiledning til etterlevelse av hvitvaskingsregelverket i eiendomsmeglingsvirksomhet* er det i punkt 14 presisert at «[k]ravet til «god tro» innebærer at man kan stilles til ansvar dersom man vet at rapporteringen til Økokrim er uriktig. Det samme gjelder dersom man opptrer grovt uaktsomt. Det er en høy terskel, og ansvarsfriheten rekker langt. Ansvarsfriheten gjelder alle opplysninger oversendt Økokrim i medhold av både rapporteringsplikten og plikten til å gi tilleggsopplysninger og nødvendige opplysninger.» For det tredje har foretak og advokat som driver eiendomsmegling opplysningsplikt overfor skattemyndighetene om sine kunder etter skatteforvaltningsloven § 10-2.

Foretak og advokater som driver eiendomsmegling er også pålagt en særlig taushetsplikt etter hvitvaskingsloven § 28 som innebærer at den rapporteringspliktige, herunder styremedlemmer, ledere, ansatte og andre som utfører oppdrag på vegne av rapporteringspliktige, har taushetsplikt overfor kunden og tredjepersoner om at 1) det foretas undersøkelser etter hvitvaskingsregelverket, 2) det er gitt opplysninger til Økokrim og 3) det er iverksatt etterforskning.

16.2.7 Bruk av elektronisk kommunikasjon, elektroniske medier mv.

Eiendomsmeglingsloven § 3-7 regulerer adgangen til å bruke elektroniske midler for kommunikasjon og avtaleinngåelse. Bestemmelsen kom inn i eiendomsmeglingsloven i 2017 som ledd i forenklingsarbeidet i staten, og er ment å gjøre eiendomsmeglingsloven teknologinøytral. Etter første ledd er krav i loven eller forskriften om at opplysninger eller meldinger skal gis skriftlig, ikke til hinder for at det brukes elektronisk kommunikasjon dersom mottakeren ønsker det. I forarbeidende til bestemmelsen er det presisert at det kreves uttrykkelig aksept fra mottakeren, jf. Prop. 158 L (2016–2017) punkt 3.3.4.

Etter andre ledd er krav i loven eller forskriften om at en avtale skal inngås skriftlig, ikke til hinder for at avtalen inngås ved hjelp av et elektronisk medium dersom avtalepartene ønsker dette og følgende forutsetninger er oppfylt: a) avtalens innhold i sin helhet er tilgjengelig ved avtaleinngåelsen og b) det er benyttet en betryggende måte for å autentisere avtaleinngåelsen, jf. andre ledd. I forarbeidende, i Prop. 158 L (2016–2017) punkt 3.3.4, er det presisert at bestemmelsen kun gjelder oppdragsavtalen og ikke kjøpekontrakten mellom partene. Adgangen til å utarbeide elektronisk kjøpekontrakt, er regulert i eiendomsmeglingsloven § 6-8 andre ledd.

16.3 Utvalgets vurderinger

Kapittel 3 i eiendomsmeglingsloven 2007 har overskriften «Nærmere krav til virksomheten». Utvalget foreslår at overskriften endres til «Drift av virksomheten», som klarere beskriver innholdet av kapitlet. Det gir en oversiktlig avgrensning til kapittel 2 som omhandler oppstart av virksomheten, med krav om tillatelse, foretaksform, organisering mv.

Journalføringen er et ledd i tilsynet med eiendomsmeglingsvirksomhet, men sikrer også at sentrale opplysninger om oppdraget blir nedtegnet og kan gjenfinnes. Utvalget mener det fortsatt bør være krav til journalføring for foretak som driver eiendomsmegling, men ser behov for å gjøre enkelte endringer i § 3-1. For det første fjernes «advokat» fra bestemmelsen, som følge av utvalgets forslag om å oppheve advokatenes rett til å drive eiendomsmegling i kraft av advokatbevillingen. Dette er drøftet i punkt 15.4.3. For det andre foreslår utvalget at gjeldende ordlyd, som omhandler føring av journal «over mottatte og utførte oppdrag», endres til at eiendomsmeglingsforetak plikter å *føre journaler* i samsvar med krav i forskrift gitt av departementet. Eiendomsmeglingsforskriften regulerer også føring av depotjournal og budjournal, i tillegg til oppdrags- og meglingsjournal. Det er i dag usikkert om kravet til føring av depotjournal har tilstrekkelig hjemmel i lov, samt om hjemmelsgrunnlaget for kravet til føring av budjournal er § 3-1 eller § 6-10 i gjeldende eiendomsmeglingslov. Utvalget foreslår derfor at eiendomsmeglingsloven § 3-1 endres slik at den gir et klart hjemmelsgrunnlag for all journalføring i eiendomsmeglingsvirksomheten, som det fastsettes nærmere regler for i forskrift.

I nær tilknytning til journalføringsplikten, har eiendomsmeglingsforetak også en arkiveringsplikt etter eiendomsmeglingsforskriften § 3-7. Eiendomsmeglingsforetaket plikter å oppbevare ett eksemplar av alle kjøpekontrakter i original og ellers alle dokumenter som er mottatt eller utarbeidet i forbindelse med et oppdrag, samt journaler, i minst 10 år. Eiendomsmeglingsforskriften § 3-7 synes imidlertid å mangle hjemmel i lov, noe som trolig skyldes en inkurie tilbake til vedtagelsen av eiendomsmeglingsloven 1989. Det har vært forskriftsregulering av eiendomsmegleres plikt til å oppbevare saksdokumenter og journaler siden eiendomsmeglingsforskriften 1990. Formålet med arkiveringsplikten er å sikre dokumentasjon, både med tanke på partene ved en etterfølgende tvist, internkontroll i eiendomsmeglingsforetaket og for offentlige myndigheters kontroll og tilsyn. Utvalget mener dette bør videreføres og foreslår at eiendomsmeglingsloven § 3-1 utvides til å omfatte arkivering, i tillegg til journalføring. Utvalget foreslår at overskriften endres til «Journalføring *og arkivering*» og at ordlyden endres til at eiendomsmeglingsforetak «plikter å føre *journaler og oppbevare dokumenter etter forskrift fastsatt av departementet*». Se lovutkastet § 3-1.

Utvalget har også vurdert om det er behov for å gjøre endringer i arkiveringsplikten for å muliggjøre helelektronisk arkivering. I dag er det slik at dokumentene kan lagres elektronisk med unntak av kjøpekontrakter som er signert på papir, som må oppbevares i papirform for å tilfredsstille kravet til «original», jf. eiendomsmeglingsforskriften § 3-7 første ledd. Kjøpekontrakter som er elektronisk signert, jf. eiendomsmeglingsloven § 6-8 andre ledd, kan oppbevares elektronisk. Det vil være en forenkling for eiendomsmeglingsforetakene å fjerne kravet til at kjøpekontrakten skal oppbevares i «original», slik at alt kan oppbevares elektronisk. Kjøpekontrakter som er signert på papir vil dermed kunne skannes og oppbevares elektronisk. Utvalget kan ikke se at dette vil innebære vesentlige ulemper for partene i handelen. I tilfeller der kunden etterspør en gammel kjøpekontrakt på papir, vil det være mulig å skrive ut et papireksemplar på grunnlag av elektroniske dokumenter. Utvalget antar slike henvendelser vil forekomme svært sjelden og i stadig mindre grad. Det bemerkes at kjøpekontrakten utferdiges i minst tre eksemplarer ved kontraktsinngåelsen – ett eksemplar til hver av partene i handelen og ett til eiendomsmeglingsforetaket. At partene har hvert sitt eksemplar i original, gjør det mindre betenkelig å åpne for at foretaket oppbevarer en digital versjon. Utvalget foreslår at den nærmere reguleringen av arkiveringsplikten fortsatt skal ligge i eiendomsmeglingsforskriften. Som det fremgår

av kapittel 2 legger utvalget ikke frem forslag til regulering i forskrift, men utvalget anbefaler at kravet om at kjøpekontrakter skal oppbevares i original fjernes i forskriftsreguleringen av arkiveringsplikten. Videre anbefaler utvalget at kravet om at kjøpekontrakter skal arkiveres samlet i nummerorden fjernes, for å legge til rette for en hensiktsmessig elektronisk lagring. Utvalget mener det sikrer tilstrekkelig etterprøvbarhet at kjøpekontrakten lagres elektronisk på det enkelte oppdrag, sammen med øvrige dokumenter som er mottatt eller utarbeidet av foretaket i forbindelse med oppdraget.

I § 3-2 om forvaltning og behandling av klientmidler foreslår utvalget to endringer. For det første fjernes «advokat» fra bestemmelsen, som følge av utvalgets forslag om å oppheve advokatenes rett til å drive eiendomsmegling i kraft av advokatbevillingen, som er drøftet i punkt 15.4.3. For det andre foreslår utvalget at forskriftshjemmelen i fjerde ledd utvides til også å gjelde *sikring* av klientmidlene. Hensikten er å gjøre det enklere å senere innføre regulering som kan bidra til bedre sikring av klientmidlene gjennom krav til eiendomsmeglingsforetak som forvalter klientmidler. Se lovutkastet § 3-2.

Utvalget har vurdert om det er behov for endringer i § 3-4 om fagansvarlig og ansvarlig megleres forslags-, møte- og talerett i eiendomsmeglingsforetakets styre. Retten gjelder etter ordlyden saker vedrørende «eiendomsmeglingsfaglige spørsmål». Etter utvalgets oppfatning omfatter dette også forhold som reguleres av annen lovgivning foretaket er underlagt, i tillegg til det som direkte reguleres i eiendomsmeglingsloven, eksempelvis hvitvaskingsloven og personopplysningsloven. Etter utvalgets vurdering er gjeldende bestemmelse dermed tilstrekkelig til å sikre at fagansvarlig og ansvarlige meglere har innflytelse når faglige spørsmål behandles i eiendomsmeglingsforetakets styre, og foreslår derfor ingen endringer.

Som en konsekvens av utvalgets forslag om å oppheve advokatenes rett til å drive eiendomsmegling i kraft av advokatbevillingen, som er drøftet i punkt 15.4.3, fjernes «advokat» også fra § 3-5 og § 3-6.

Som nevnt i punkt 16.2.6, er forvaltningslovens bestemmelser om taushetsplikt retningsgivende for hvem som anses som uvedkommende etter eiendomsmeglingsloven § 3-6. Etter utvalgets vurdering er det særlig adgangen til å utlevere opplysninger uten hinder av taushetsplikt når den som har krav på taushet samtykker, jf. forvaltningsloven § 13 a nr. 1, som er relevant. Utvalget mener det er hensiktsmessig at dette fremgår direkte av lovteksten i eiendomsmeglingsloven, slik det blant annet også gjør i finansforetaksloven § 16-2. Utvalget foreslår at dette inntas i eiendomsmeglingsloven § 3-6 første ledd nytt andre punktum.

Utvalget har i punkt 12.6 foreslått at eiendomsmeglingsforetak gis tilgang til taushetsbelagte opplysninger fra Folkeregisteret, til bruk i forbindelse med gjennomføring av kundetiltak etter hvitvaskingsregelverket. Pålitelige opplysninger om familieforhold er viktig for å kunne identifisere nære familiemedlemmer til kunder, reelle rettighetshavere og kunders medkontrahenter. Utvalget foreslår at hjemmel for eiendomsmeglingsforetak til å få utlevert slike opplysninger fra Folkeregisteret legges i bestemmelsen om taushetsplikt, som får overskriften «Taushetsplikt *og innhenting av opplysninger fra Folkeregisteret*». Se lovutkastet § 3-6.

Kapittel 17
Kvalifikasjonskrav

17.1 Innledning

Kvalifikasjonskrav for å drive eiendomsmegling i ulike roller er regulert i eiendomsmeglingsloven kapittel 4. I dette kapitlet behandles kvalifikasjonskravene som stilles til fagansvarlig, ansvarlig megler og medhjelper til ansvarlig megler. Videre behandles regler om tittelbruk og krav til etterutdanning.

Med 2007-loven ble det innført flere nye utdannings- og kompetansekrav. En større del av oppgavene i et eiendomsmeglingsoppdrag ble forbeholdt eiendomsmeglere gjennom krav om ansvarlig megler for hvert oppdrag. I tillegg ble det innført utdanningskrav for medhjelpere og en ny personlig konsesjon for jurister til å være fagansvarlig og ansvarlig megler.

EUs yrkeskvalifikasjonsdirektiv kan ha betydning for lovreguleringen av yrker i Norge, spesielt utdannings- og kompetansekrav for å utøve visse yrker. Det er derfor nødvendig å vurdere om de krav som stilles for tilgang til eiendomsmeglerYrket, er i samsvar med forpliktelser etter EØS-avtalen, herunder prinsippene om ikke-diskriminering og proporsjonalitet. Videre må eventuelle endringer som foreslås i kravene til utdanning og kompetanse, vurderes mot EU-regelverket. Yrkeskvalifikasjonsdirektivet med endringsdirektiv er gjennomført i norsk rett gjennom yrkeskvalifikasjonsloven og tilhørende forskrift. Videre gir direktivet om forholdsmessighetsprøving føringer for hva som må utredes før det innføres nye bestemmelser om regulering av yrker, eller gjøres endringer i eksisterende reguleringer. Det er under vurdering om direktivet fører til endring av norsk regelverk.

17.2 Gjeldende rett

17.2.1 Utdannings- og kompetansekrav

Det stilles krav til kvalifikasjoner for rollene som fagansvarlig, ansvarlig megler og medhjelpere til ansvarlig megler, jf. eiendomsmeglingsloven § 4-1. I tillegg stilles det krav til kvalifikasjoner for personer som skal jobbe som eiendomsmeglerfullmektig, jf. eiendomsmeglingsloven § 6-2 tredje ledd, jf. § 4-5 andre ledd. Kvalifikasjonskrav til ansvarlig megler, eiendomsmeglerfullmektig og medhjelper til ansvarlig megler, ble innført med eiendomsmeglingsloven 2007, med ikrafttredelse fra 1. januar 2011. Før dette tidspunktet ble det ikke stilt krav til særskilt utdanning og praksis for andre enn eiendomsmeglingsforetakets faglige leder, og det var opp til foretaket å avgjøre hvem som fikk jobbe som eiendomsmegler på foretakets oppdrag.

Etter eiendomsmeglingsloven § 6-2 første ledd skal det utpekes en ansvarlig megler for hvert oppdrag. Ansvarlig megler skal ha eiendomsmeglerbrev, advokatbevilling eller tillatelse for jurist etter § 4-3. I tillegg kan rettshjelpere og personer med særskilt tillatelse til å være ansvarlig megler etter forskrift om overgangsregler til gjeldende eiendomsmeglingslov, også opptre som ansvarlig megler, jf. eiendomsmeglingsforskriften § 2-1 andre ledd og forskrift om overgangsregler til lov 29. juni 2007 nr. 73 om eiendomsmegling (overgangsforskriften) § 5. Dette innebærer at det kun er to utdanninger som gir tilgang til rollene som fagansvarlig eller ansvarlig megler – eiendomsmeglerutdanning og rettsvitenskapelig utdanning.

Ansvarlig megler kan benytte seg av eiendomsmeglerfullmektig til å utføre oppdraget og medhjelpere til å utføre mindre vesentlige oppgaver. Oppgjøret kan gjennomføres av oppgjørsmedhjelper. Dette følger av eiendomsmeglingsloven § 6-2 andre og tredje ledd. Det er imidlertid ansvarlig megler som har ansvaret for alt arbeid som utføres av fullmektiger og medhjelpere på oppdraget. Etter avtale med oppdragsgiver kan utdannings- og kompetansekravet fravikes i næringsmeglingsoppdrag, som innebærer at oppdraget kan utføres av andre enn eiendomsmeglere.

Utdannings- og kompetansekravet innebærer at eiendomsmegler er et lovregulert yrke, jf. yrkeskvalifikasjonsloven § 2 og § 3. Adgang til å

opptre som ansvarlig megler og benytte tittelen «eiendomsmegler», er avhengig av kvalifikasjonsbevis i form av en personlig tillatelse fra Finanstilsynet eller advokatbevilling, som igjen stiller krav til bestemte yrkeskvalifikasjoner. Vilkåret for å opptre som og benytte tittelen «eiendomsmeglerfullmektig» er bestått, lovregulert eksamen. Videre er adgang til å opptre som medhjelper og oppgjørsmedhjelper avhengig av bevis på bestått, lovregulert eksamen.

Bakgrunnen for at utdannings- og kompetansekravet ble innført, var at det ikke ble ansett som en tilstrekkelig ordning at faglig leder alene skulle sikre kvaliteten på meglertjenestene, ettersom faglig leder i mange foretak i liten grad var involvert i det enkelte oppdrag. Formålet med å kreve bestemt utdanning og praksis for å utøve bestemte oppgaver, var å legge en større del av det faglige ansvaret på den utøvende megleren og høyne kvaliteten på eiendomsmeglingstjenestene, særlig i kritiske faser av oppdraget.

17.2.2 Ansvarlig megler

17.2.2.1 Eiendomsmeglerbrev og tillatelse for jurister

Eiendomsmeglerbrev og tillatelse til å være fagansvarlig og ansvarlig megler for jurister, utstedes av Finanstilsynet. Kravene for å få eiendomsmeglerbrev er regulert i eiendomsmeglingsloven § 4-2, mens tillatelse til å være fagansvarlig og ansvarlig megler for jurister, er regulert i eiendomsmeglingsloven § 4-3. Bestemmelsene oppstiller like krav til praksis etter endt utdanning, at søkeren er myndig, anses egnet og er i stand til å oppfylle sine forpliktelser etter hvert som de forfaller. Det som skiller de to tillatelsene, er kravet til utdanning.

Utdanningskrav

For å få eiendomsmeglerbrev kreves det at søkeren har bestått godkjent eiendomsmeglereksamen, jf. eiendomsmeglingsloven § 4-2 første ledd nr. 2. Som godkjent eiendomsmeglereksamen regnes eksamen fra utdanningsinstitusjon med studieplan, opptakskrav og eksamenskrav som Finanstilsynet har godkjent, jf. eiendomsmeglingsforskriften § 4-1 første ledd. Etter eiendomsmeglingsforskriften § 4-2 stilles det krav til at studieplanen for eiendomsmeglereksamen skal omfatte

a) de lovbestemmelser og forskrifter som en utøver av eiendomsmeglerYrket berøres av, og
b) eiendomsmegling i praksis og dokumentbehandling, samt
c) regnskapslære, økonomi og oppgjør ved omsetning av rettigheter i fast eiendom, herunder behandling av klientmidler.

Verken eiendomsmeglingsloven eller -forskriften stiller krav til at eiendomsmeglereksamen skal utgjøre et bestemt antall studiepoeng eller gi en bestemt grad. Finanstilsynet har hittil godkjent eiendomsmeglereksamen som utgjør 180 studiepoeng, som tilsvarer bachelorgrad. Det er i 2021 fem utdanningsinstitusjoner som tilbyr eiendomsmeglereksamen som er godkjent av Finanstilsynet.[1] Finanstilsynet kan også godkjenne utenlandsk eksamen, i medhold av eiendomsmeglingsforskriften § 4-1 andre ledd, men bestemmelsen har hittil ikke vært benyttet. Om en utenlandsk eiendomsmeglereksamen kan godkjennes, vil trolig avhenge av i hvilken grad den tilsvarer den norske med tanke på omfang og innhold.

For at en jurist skal få tillatelse til å være ansvarlig megler, kreves det etter eiendomsmeglingsloven § 4-3 første ledd at søkeren har bestått juridisk embetseksamen, som i dag er erstattet av mastergrad i rettsvitenskap. Utdanningen er femårig, gir 300 studiepoeng og omfatter både privatrettslige og offentligrettslige emner, i tillegg til internasjonal rett. Av fagområder som er relevante for eiendomsmeglingsvirksomhet, inngår blant annet kontraktsrett, formuerett, selskapsrett, erstatningsrett og forvaltningsrett.

Finanstilsynet kan godta juridisk eksamen fra utlandet etter reglene i domstolloven § 241, jf. eiendomsmeglingsloven § 4-3 fjerde ledd. En søker som er statsborger i en EØS-stat og har utdanning fra en annen EØS-stat enn Norge, kan få godkjent sin utenlandske eksamen i den utstrekning og på de vilkår som følger av yrkeskvalifikasjonsdirektivet, jf. advokatforskriften § 9-5. For andre søkere kan det i særlige tilfeller godtas tilsvarende juridisk eksamen fra utlandet, jf. domstolloven § 241 første ledd og advokatforskriften § 9-7. Praksisen er dermed mer restriktiv ved utdanning fra land utenfor EØS.

Praksiskrav

For både eiendomsmeglerbrev og tillatelse for jurister, kreves det at søkeren har minst to års praktisk eiendomsmeglingsfaglig erfaring etter

[1] Dette er Handelshøyskolen BI, Høgskolen i Telemark, Høgskolen på Vestlandet, Nord Universitet Handelshøyskolen og Høgskolen i Innlandet.

bestått eksamen, jf. eiendomsmeglingsloven § 4-2 første ledd nr. 3 og § 4-3 første ledd nr. 2. Nærmere krav til praksisens innhold er regulert i eiendomsmeglingsforskriften. Som godkjent praktisk erfaring regnes etter forskriften § 4-4 første ledd, praksis som eiendomsmeglerfullmektig i eiendomsmeglingsforetak og hos advokat som driver tilstrekkelig omfattende eiendomsmeglingsvirksomhet. Praksisen må dekke alle sider av ordinær eiendomsmeglingsvirksomhet ved omsetning av rettigheter til fast eiendom i Norge.

Etter forskriften § 4-4 andre ledd kan Finanstilsynet godkjenne praksis fra oppgjørsvirksomhet, utleiemegling, utenlandsmegling og eiendomsmeglingsvirksomhet i utlandet, men søkeren må uansett kunne dokumentere minst ni måneders praktisk erfaring fra ordinær eiendomsmeglingsvirksomhet ved omsetning av rettigheter til fast eiendom i Norge, eller å ha gjennomført minst 15 salgsoppdrag i Norge, jf. § 4-4 fjerde ledd.

Det stilles særskilt krav til praktisk erfaring med gjennomføring av oppgjør i § 4-4 tredje ledd. Det er i dag vanlig at oppgjøret i eiendomshandler gjennomføres av egne oppgjørsforetak eller filialer. Praksis som eiendomsmeglerfullmektig i foretak som driver ordinær eiendomsmeglingsvirksomhet, omfatter dermed ikke nødvendigvis praksis med oppgjør. Dersom praksis etter forskriften § 4-4 første og andre ledd ikke har omfattet oppgjør, følger det av tredje ledd at søkeren enten må ha gjennomført minst tre måneders praksis i foretak eller filial som kun forestår oppgjør, ha gjennomført 30 oppgjør eller ha fullført oppgjørskurs som er godkjent av Finanstilsynet. Godkjente oppgjørskurs består av en teoretisk del og en praktisk del der kandidaten skal utføre fingerte oppgjør basert på reelle (historiske) handler. Finanstilsynet kan også godkjenne inntil ett års praktisk erfaring med oppgjørsvirksomhet som er avviklet før bestått eksamen, jf. forskriften § 4-4 femte ledd.

Krav til egnethet mv.

For både eiendomsmeglerbrev og tillatelse for jurister kreves det at søkeren anses egnet til å drive eiendomsmeglingsvirksomhet, jf. eiendomsmeglingsloven § 4-2 første ledd nr. 1 og § 4-3 første ledd nr. 1. Søkeren må i den forbindelse fremlegge politiattest, jf. § 4-2 andre ledd og § 4-3 andre ledd. Politiattesten skal være såkalt begrenset uttømmende, jf. eiendomsmeglingsloven § 2-9 tredje ledd og eiendomsmeglingsforskriften § 2-7. Det betyr at politiattesten bare skal vise merknader om strafferettslige reaksjoner for overtredelse av nærmere angitte straffebestemmelser som anses relevante for eiendomsmeglingsvirksomhet, men slik at tidsbegrensningene i politiregisterloven ikke gjelder. Hvilke straffebestemmelser som omfattes følger av eiendomsmeglingsforskriften § 2-7.

Egnethetsvurderingen er skjønnsmessig. Det er særlige straffbare forhold som fremgår av politiattesten som kan gjøre en person uegnet, men det er ingen automatikk i at anmerkninger på politiattesten gjør en person uegnet. Det må gjøres en konkret vurdering der blant annet den straffbare handlingens karakter, hvor langt tilbake i tid forholdet ligger, samt om det dreier seg om én eller flere overtredelser, vil være relevant. Utover forhold på politiattesten kan det også legges vekt på eventuell konkurskarantene, at søkeren er ilagt tilleggsskatt eller forhold Finanstilsynet har blitt kjent med gjennom tilsynsarbeidet. Dette fremgår i Ot.prp. nr. 16 (2006–2007) punkt 6.2.4 og følger også av Finanstilsynets rundskriv om vurdering av egnethetskrav. I søknadsskjemaet til Finanstilsynet blir søkeren bedt om å svare på spørsmål knyttet til vandel og økonomiske forhold.

Søkeren må være myndig på søknadstidspunktet, jf. eiendomsmeglingsloven § 4-2 første ledd nr. 4 og § 4-3 første ledd nr. 3. Videre kreves det etter eiendomsmeglingsloven § 4-2 første ledd nr. 5 og § 4-3 første ledd nr. 4 at søkeren er i stand til å oppfylle sine forpliktelser etter hvert som de forfaller, det vil si at søkeren må være likvid. Finanstilsynet krever at søkeren ikke er under gjeldsforhandling eller konkurs. I tillegg til søkerens egenerklæring om økonomiske forhold, blir det foretatt kredittsjekk av alle søkere.

17.2.2.2 Søkere med yrkeskvalifikasjoner fra utlandet

En yrkesutøver med yrkeskvalifikasjoner som eiendomsmegler fra en annen stat, kan søke om eiendomsmeglerbrev for å kunne utøve yrket i Norge. Yrkeskvalifikasjonsloven og tilhørende forskrift gjelder for yrkesutøvere med statsborgerskap fra en EØS-stat eller Sveits, som vil utøve et lovregulert yrke i Norge, og som har ervervet sine yrkeskvalifikasjoner eller fått disse godkjent i en annen EØS-stat eller Sveits, jf. yrkeskvalifikasjonsloven § 2. Med visse begrensninger gjelder yrkeskvalifikasjonsloven også for statsborgere av en EØS-stat eller Sveits som har ervervet sine yrkeskvalifikasjoner i et tredjeland, og for tredjelandsborgere. Yrkeskvalifikasjonsloven og tilhørende forskrift gjennomfører EUs yrkeskvalifikasjonsdirektiv (EF) 2005/36 med endringsdirektiv

(EU) 2013/55. Formålet med reguleringen er å legge til rette for at en yrkesutøver fra en annen EØS-stat kan utøve yrket sitt i Norge, på lik linje med en yrkesutøver som har ervervet sine yrkeskvalifikasjoner i Norge.

Krav til søkeren avhenger av om eiendomsmegler er et lovregulert yrke i den andre staten (slik som i Norge). For lovregulerte yrker må søkeren fremlegge kvalifikasjonsbevis fra ansvarlig myndighet som dokumenterer at søkeren besitter de nødvendige kvalifikasjoner. For yrker som ikke er lovregulert i den andre staten, kreves det at søkeren kan dokumentere å ha utøvd yrket i minst ett av de siste ti årene i én eller flere stater og fremlegge kvalifikasjonsbevis fra ansvarlig myndighet som bekrefter at vedkommende kan utøve yrket der. I alle tilfeller kan søkeren pålegges utligningstiltak i form av en egnethetsprøve, dersom innholdet i søkerens utdanning er vesentlig forskjellig fra den norske utdanningen eller yrket i Norge omfatter regulerte yrkesaktiviteter som ikke inngår i sammenlignbar form i søkerens hjemstat, og den norske utdanningen omfatter fag som er vesentlig forskjellig fra søkerens utdanning. Ettersom eiendomsmegling i Norge omfatter gjennomføring av oppgjøret, og oppgjør og klientmiddelbehandling derfor er fag som inngår i den norske utdanningen, noe som ikke er vanlig i andre land, vil det i praksis alltid være påkrevet med egnethetsprøve.

Yrkesutøvere med statsborgerskap fra en EØS-stat eller Sveits med kvalifikasjonsbevis utstedt i et tredjeland, har rett til å få sin søknad vurdert, forutsatt at søker har fått godkjent sine kvalifikasjoner i en annen EØS-stat og har minst tre års yrkeserfaring fra den andre staten. Yrkesutøvere med statsborgerskap fra tredjeland som omfattes av direktiv 2004/38/EF om fri personbevegelighet, for eksempel ektefelle av en EØS-statsborger, kan også bli vurdert dersom vedkommende har et kvalifikasjonsbevis som er utstedt i en EØS-stat. I april 2020 sendte Kunnskapsdepartementet på høring et forslag til endringer i yrkeskvalifikasjonsloven og forskrift om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner, der enkelte av prinsippene i yrkeskvalifikasjonsloven også skal gjelde for personer med yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland, inkludert norske statsborgere med yrkeskvalifikasjoner fra land utenfor EØS eller Sveits. Forslaget er fortsatt under behandling.

17.2.2.3 Advokatbevilling

Kravene for å få advokatbevilling er regulert i domstolloven § 220, som forutsetter mastergrad i rettsvitenskap (tilsvarer tidligere juridisk embetseksamen), etterfulgt av minst to års praksis som autorisert fullmektig hos advokat, dommer eller dommerfullmektig, i stilling ved påtalemyndigheten eller som universitetslærer i rettsvitenskap. Advokatbevilling utstedes av Tilsynsrådet for advokatvirksomhet. Tilsynsrådet er et norsk statlig organ, som ledes av et styre oppnevnt av Kongen i statsråd.

17.2.2.4 Tillatelse etter overgangsordningen

Ved innføring av kompetansekravene med eiendomsmeglingsloven 2007 ble det gitt overgangsregler som innebærer at personer uten formell kompetanse, men med tilstrekkelig lang praktisk erfaring fra bransjen, ble gitt anledning til å søke om særskilt tillatelse til å være ansvarlig megler. Adgangen til å søke om slik tillatelse gjaldt bare innenfor et overgangsvindu fra loven trådte i kraft 1. januar 2008 til og med 31. desember 2012. Tillatelsen ble gitt til søkere som kunne dokumentere minst tre års praktisk erfaring med eiendomsmegling, hvorav minst to år var opparbeidet de siste fem år før loven trådte i kraft, og som hadde bestått eksamen godkjent av Finanstilsynet. Søkerne måtte for øvrig være myndig og oppfylle krav til egnethet og personlig økonomi, tilsvarende kravene for eiendomsmeglerbrev og tillatelse for jurister. Begrunnelsen for denne ordningen var å sikre eiendomsmeglingsforetakene tilstrekkelig tilgang til kvalifisert personell i forbindelse med innføring av kompetansekravet.

Personer med denne tillatelsen kan opptre som ansvarlig megler og benytte tittelen «eiendomsmegler», jf. overgangsforskriften § 5 andre og femte ledd, men kan ikke inneha rollen som eiendomsmeglingsforetakets fagansvarlige person, jf. eiendomsmeglingsloven § 2-9 andre ledd. Per mai 2021 er det 1480 eiendomsmeglere med tillatelse etter overgangsordningen.

17.2.3 Særlig om fagansvarlig

Alle eiendomsmeglingsforetak skal ha en fagansvarlig person, som enten har eiendomsmeglerbrev, advokatbevilling eller tillatelse for jurister, jf. eiendomsmeglingsloven § 2-9 andre ledd. I medhold av eiendomsmeglingsforskriften innebærer rollen som fagansvarlig omfattende plikter knyttet til risikostyring- og internkontroll og kontroll med klientmiddelbehandling, jf. forskriften § 2-8 og § 3-11. Dette omfatter blant annet plikt til å sørge for at det etableres forsvarlig risikostyring og internkontroll, plikt til å informere styret om nye

risikoer av betydning og plikt til å sørge for at internkontrollen blir dokumentert, gjennomført og overvåket, samt plikt til å rapportere avvik til styret. Fagansvarlig har forslags- møte- og talerett i eiendomsmeglingsforetakets styre i alle saker vedrørende eiendomsmeglingsfaglige forhold, jf. eiendomsmeglingsloven § 3-4. Etter eiendomsmeglingsforskriften § 3-11 er det i utgangspunktet bare fagansvarlig som kan disponere foretakets klientkonto, men kan gi fullmakt til andre basert på en risikovurdering. Ofte utpekes fagansvarlig også som hvitvaskingsansvarlig, med ansvar for å følge opp foretakets rutiner knyttet til anti-hvitvasking.

Det stilles ytterligere krav til egnethet for å være fagansvarlig, utover det som stilles for å få eiendomsmeglerbrev og tillatelse for jurister, idet at fagansvarlig skal være en person som er egnet til å sikre at foretaket drives i samsvar med lover, forskrifter og god meglerskikk. At egnethetskravet er strengere for fagansvarlig enn for ansvarlig megler, innebærer videre at lovbrudd og kritikkverdige forhold som ikke er nok til å tilbakekalle eiendomsmeglerbrev, advokatbevilling eller tillatelse til jurist, likevel kan føre til at vedkommende ikke kan aksepteres som fagansvarlig.

17.2.4 Eiendomsmeglerfullmektig

Ansvarlig megler kan benytte seg av eiendomsmeglerfullmektig til å utføre hele eller deler av oppdraget, jf. eiendomsmeglingsloven § 6-2 tredje ledd. For å kunne jobbe som eiendomsmeglerfullmektig kreves det bestått eiendomsmeglereksamen eller mastergrad i rettsvitenskap, jf. eiendomsmeglingsloven § 6-2 tredje ledd og § 4-5 andre ledd. Utenlandsk eksamen kan godkjennes etter eiendomsmeglingsloven § 4-3 fjerde ledd og eiendomsmeglingsforskriften § 2-1 andre ledd.

For at arbeid som eiendomsmeglerfullmektig skal kvalifisere til utstedelse av eiendomsmeglerbrev eller tillatelse for jurister, må fullmektigen hovedsakelig ha utført arbeidsoppgavene selvstendig. Det forutsettes således at fullmektigen kan jobbe selvstendig på oppdraget, men under ansvarlig meglers tilsyn, jf. § 6-2 tredje ledd. Med unntak av å signere på oppdragsavtalen, som bare ansvarlig megler kan gjøre, kan eiendomsmeglerfullmektigen utføre alle oppgaver som inngår i oppdraget. Ansvarlig megler har ansvaret for arbeidet fullmektigen gjør og er også forpliktet til å være tilgjengelig for oppdragsgiveren og interessenter. Videre har eiendomsmeglingsforetaket og den enkelte ansvarlig megler et ansvar for å påse at eiendomsmeglerfullmektigen får forsvarlig opplæring og oppfølging. En uerfaren og nyutdannet eiendomsmeglerfullmektig trenger normalt en viss opplæringstid før vedkommende kan utføre vesentlige elementer i oppdraget alene, slik som befaring og budrunde.

Eiendomsmeglerfullmektiger er ikke underlagt krav til egnethet eller personlig økonomi. Videre er det ingen plikt til å søke om eiendomsmeglerbrev eller tillatelse for jurister, når praksiskravet er oppfylt. Regelverket er dermed ikke til hinder for at personer med straffbare forhold på politiattesten eller personer som har fått tilbakekalt eiendomsmeglerbrevet eller juristtillatelsen på grunn av grove eller gjentatte regelbrudd, kan jobbe som eiendomsmeglerfullmektig. Tilsvarende kan også tidligere advokater som har mistet advokatbevillingen, jobbe som eiendomsmeglerfullmektig.

17.2.5 Medhjelper og oppgjørsmedhjelper

For å kunne jobbe som medhjelper til ansvarlig megler, kreves det bestått eksamen godkjent av departementet, jf. eiendomsmeglingsloven § 4-4 første ledd. Det er imidlertid adgang til å starte arbeid som medhjelper før eksamen er bestått, jf. eiendomsmeglingsforskriften § 4-9 tredje ledd, gitt at eksamen avlegges innen seks måneder.

For å kunne jobbe som oppgjørsmedhjelper, kreves det en særskilt eksamen godkjent av departementet, som viser at vedkommende innehar de nødvendige kvalifikasjoner knyttet til gjennomføring av oppgjør, jf. eiendomsmeglingsloven § 4-4 andre ledd.

Godkjenning av medhjelper- og oppgjørsmedhjelpereksamen er delegert til Finanstilsynet, og kravene er nærmere regulert i eiendomsmeglingsforskriften § 4-9. Som godkjent medhjelper- og oppgjørsmedhjelpereksamen regnes bestått eksamen fra utdanningsinstitusjon eller bransjeforening med eksamenskrav og eksamensform som Finanstilsynet har godkjent. Finanstilsynet kan også godkjenne utenlandsk eksamen, jf. § 4-9 andre ledd. Finanstilsynet godkjenner bare eksamensordningen ved utdanningsinstitusjonen. Det er ingen individuell godkjenningsordning for medhjelpere og oppgjørsmedhjelpere, slik det er for eiendomsmeglerbrev og juristtillatelse. Følgelig er det heller ikke krav til egnethet eller vandelskrav for å kunne jobbe som medhjelper og oppgjørsmedhjelper.

17.2.6 Tittelbruk

Eiendomsmeglingsloven § 4-5 regulerer adgangen til å bruke titlene «eiendomsmegler» og «eiendomsmeglerfullmektig». Tittelen «eiendomsmegler» kan bare brukes av personer som har eiendomsmeglerbrev, tillatelse for jurister, advokatbevilling, tillatelse etter overgangsordningen og rettshjelpere som driver eiendomsmegling, det vil si de som kan opptre som ansvarlig megler, jf. første ledd. Tittelen «eiendomsmeglerfullmektig» kan bare brukes av personer med bestått eiendomsmeglereksamen eller mastergrad i rettsvitenskap som er ansatt i et eiendomsmeglingsforetak eller hos advokat som driver eiendomsmegling, og som arbeider under tilsyn av ansvarlig megler, jf. andre ledd. Tilsvarende gjelder for personer som har fått godkjent eiendomsmeglereksamen eller juridisk eksamen fra utlandet, jf. tredje ledd.

Tittelen «statsautorisert eiendomsmegler» kan ikke benyttes, jf. fjerde ledd. Dette var en beskyttet tittel etter eiendomsmeglingsloven 1989, men ble fjernet ved forrige lovrevisjon idet den var egnet til å gi inntrykk av et særlig tilknytningsforhold til staten.

17.2.7 Krav til etterutdanning

Personer som er engasjert i eiendomsmeglingsvirksomhet og som har enten eiendomsmeglerbrev, tillatelse for jurister eller tillatelse etter overgangsordningen, samt advokater og rettshjelpere som driver eiendomsmegling, er underlagt krav til etterutdanning, jf. eiendomsmeglingsloven § 4-6 og eiendomsmeglingsforskriften § 2-1 andre ledd. Kravet gjelder både for personer som utfører eiendomsmeglingsoppdrag, fagansvarlige, kvalitetssjefer og andre som har kontrollfunksjoner eller driver opplæring av ansatte som utøver eiendomsmegling. Formålet med etterutdanningskravet er å sikre at eiendomsmeglere er tilstrekkelig faglig oppdatert til å gjennomføre meglingen i samsvar med regelverket. Medhjelpere, oppgjørsmedhjelpere og eiendomsmeglerfullmektiger er derimot ikke underlagt etterutdanningskrav.

Innholdet i etterutdanningskravet er nærmere regulert i eiendomsmeglingsforskriften § 4-10 og § 4-11. Det kreves at personer som driver eiendomsmegling skal kunne dokumentere minst 15 timer etterutdanning i løpet av de to foregående kalenderår. Som relevant etterutdanning regnes kurs i emner som inngår i studieplanen for eiendomsmeglerstudiet, som arrangeres av godkjent utdanningsinstitusjon og organisasjoner som representerer eiendomsmeglingsforetak, eiendomsmeglere, jurister eller advokater. Andre arrangører kan søke Finanstilsynet om å få godkjent enkeltkurs innenfor de samme emnene.

Etterutdanning må kunne dokumenteres fra og med det tredje året etter at vedkommende påbegynte sitt engasjement i eiendomsmegling. For en person som fikk utstedt eiendomsmeglerbrev i januar 2020, betyr det at vedkommende den 1. januar 2023 må kunne dokumentere minst 15 timer etterutdanning i årene 2021 og 2022. Kravet gjelder ved sammenhengende engasjement i eiendomsmeglingsvirksomhet i to år. Finanstilsynet har i rundskriv lagt til grunn at etterutdanningskravet «nullstilles» ved fravær som varer i minst seks sammenhengende måneder, for eksempel i forbindelse med fødselspermisjon eller der det går mer enn seks måneder fra en advokat slutter med et oppdrag til et nytt oppdrag inngås. Ny toårsperiode begynner å løpe fra årsskiftet etter at vedkommende igjen begynner i arbeid som eiendomsmegler.

17.3 Internasjonal og utenlandsk rett

17.3.1 Direktiv om forholdsmessighetsprøving før regulering av yrker

Retten til fritt yrkesvalg er en av de grunnleggende rettigheter i EU og EØS. Fri bevegelse for arbeidstakere, etableringsfriheten og friheten til å tilby tjenester er grunnleggende prinsipper for det indre marked. I 2013 ble direktiv 2005/36/EF om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner endret ved direktiv 2013/55/EU. En av endringene var blant annet innføring av en forholdsmessighetsprøving for alle de regulerte yrkene som omfattes av direktivet i hvert av medlemslandene.

For å sikre at medlemslandene gjennomfører de nødvendige undersøkelser, la Europakommisjonen 10. januar 2017 frem et forslag til direktiv med krav om forholdsmessighetsprøving før vedtakelse av nye bestemmelser om regulering av yrker eller endringer av eksisterende reguleringer for regulerte yrker. Forholdsmessighetsprøving er en dokumentert vurdering av om det å regulere yrket er den beste løsningen for å oppnå ønsket effekt, inkludert utredning av uønskede konsekvenser. Direktiv (EU) 2018/958 om en forholdsmessighetsprøving før vedtakelse av nye bestemmelser om regulering av yrker ble vedtatt 28. juni 2018.

Direktivet påvirker ikke medlemsstatenes rett til å bestemme om og hvordan et yrke skal regule-

res. Det er opp til landene å fastlegge det beskyttelsesnivå de ønsker i forhold til samfunnets interesser, og hvilket reguleringsnivå som er passende, men det må skje innenfor grensene av prinsippene for ikke-diskriminering og forholdsmessighet. Før innføring eller endring av lover, forskrifter eller administrative bestemmelser som begrenser adgangen til eller utøvelsen av et lovregulert yrke, skal landene vurdere om bestemmelsene er forholdsmessige. Det er landene som har bevisbyrden for begrunnelsen og forholdsmessighetsprøvingen. Forholdsmessighetsprøvingen skal være dokumentert og gjennomført på en objektiv og uavhengig måte.

Landene er pålagt å vurdere om de krav som settes er begrunnet i hensynet til samfunnets interesser. Det er gitt en ikke uttømmende liste over mulige hensyn som kan begrunne regulering av yrker, blant annet beskyttelse av forbrukere. Samtidig står det at rent økonomiske hensyn eller hensyn av rent administrativ karakter ikke er tvingende allmenne hensyn.

Det er også et krav at landene skal vurdere muligheten for å benytte mindre restriktive midler for å nå målet enn å regulere hvilken aktivitet som forbeholdes det enkelte yrke. Videre skal forholdsmessighetsprøvingen meldes inn, for Norges vedkommende til EFTAs overvåkningsorgan, ESA. Andre land og interessenter kan komme med merknader til den forholdsmessighetsprøvingen som er gjort.

Forholdsmessighetsprøvingsdirektivet er under vurdering i EØS-/EFTA-statene. I Norge er det gjennom utredningsinstruksen krav om en grundig vurdering ved alle større statlige tiltak, inkludert slike regelverksendringer. Det er derfor allerede en plikt i Norge til å vurdere mange av de kravene som stilles i direktivet, og det er under vurdering om rettsakten fører til endring av norsk regelverk.

17.3.2 Sverige

Kravene for å bli registret eiendomsmegler i Sverige, reguleres i *fastighetsmäklarlagen* av 2011 og *fastighetsmäklarförordningen*.

Det skilles mellom to typer registrering – full registrering og registrering for leieformidlere. For full registrering kreves det utdanning som tilsvarer 120 høyskolepoeng og omfatter visse fagområder. Det vil si at den svenske eiendomsmeglerutdanningen er ett år kortere enn den norske eiendomsmeglerutdanningen. For registrering som leieformidler stilles det ikke krav til utdanning. For begge registreringer kreves det 10 ukers praksis fra henholdsvis eiendomsmegler med full registrering eller eiendomsmegler med registrering for leieformidlere. Praksisen kan gjennomføres under eller etter utdanning.

Det er ikke lovregulert om alle deler av eiendomsmeglingsoppdraget skal utføres av en registrert eiendomsmegler eller om enkelte deler kan settes bort til en medhjelper. I forarbeidene til fastighetsmäklarlagen av 1995 er det likevel uttalt at arbeidsoppgaver som ikke er sentrale for formidlingsoppdraget kan overlates til en medhjelper, under visse forutsetninger. For det første må eiendomsmegleren ha delegert oppgaven i det enkelte tilfelle og gjort en vurdering av at medhjelperen er kompetent til å utføre oppgaven. Videre må eiendomsmegleren føre kontroll med medhjelperens arbeid. Uttalelsen er fortsatt gyldig.

17.3.3 Danmark

Kravene for å bli registrert eiendomsmegler i Danmark er regulert i *ejendomsmæglerloven* av 2014 med nærmere bestemmelser på forskriftsnivå i *Bekendtgørelse om godkendelse og registrering af ejendomsmæglere og optagelse i Ejendomsmæglerregisteret*. For å bli registrert stiller loven krav til teoretisk innsikt og praktisk erfaring. I forskriften er det nærmere presisert at det kreves bestått eiendomsmeglerutdanning eller tilsvarende utdanning. Utdanningen skal være avsluttet etter 1993. Fire ulike utdanningsløp er godkjent som eiendomsmeglerutdanning: bachelor i finans (3,5 år), finansøkonomutdanning på 2 år, akademiutdanning i finansiell rådgivning på deltid over 3 år (som utgjør 1 studieår) eller annen utdanning med tilleggsfag fra akademiutdanningen.

Praksiskravet gjelder ansettelse på full tid i minst to år hos en eiendomsmeglingsvirksomhet i Danmark som formidler eiendom til eller for forbrukere. Praksisen skal være opparbeidet innenfor de siste åtte år på tidspunktet for søknad om registrering, og kan opparbeides under utdanning. Innholdet i praksisen skal være relevant og kvalifisere til å jobbe som eiendomsmegler, og det stilles krav til konkrete arbeidsoppgaver som skal inngå. Det er også mulig å få godkjent annen praksis med inntil ett år, herunder blant annet praksis fra næringsmegling, prosjektsalg og eiendomsutvikling, arbeid som kunderådgiver i et finansforetak eller eiendomsmegling i utlandet.

17.4 Utvalgets vurderinger

17.4.1 Innledning

Utdannings- og kompetansenivå hos eiendomsmeglere har blitt høyere over det siste tiåret. Det skyldes i hovedsak kravet om ansvarlig megler som ble innført med 2007-loven. Eiendomsmeglingsloven 1989 hadde ingen bestemmelser om ansvarlig megler, og følgelig gjaldt ikke særskilte kvalifikasjonskrav til andre personer i eiendomsmeglingsforetaket enn til fagansvarlig. Endringene skjedde likevel mer gradvis. Kvalifikasjonskravene trådte i kraft 1. januar 2011, og det ble innført overgangsregler for personer som har hatt eiendomsmegling som sitt yrke, men uten de formelle kvalifikasjonene som loven krever. Flere tok eiendomsmeglerutdanning i påvente av de nye kravene. Samtidig gjorde overgangsordningen det mulig for erfarne eiendomsmeglere å få tillatelse til å være ansvarlig megler etter å ha avlagt en begrenset overgangseksamen, i stedet for å ta hele eiendomsmeglerutdanningen.

Kvalifikasjonskravene har bidratt til å styrke forbrukervernet, som drøftet i kapittel 10. Utvalget ser derfor ikke grunn til å vurdere omfattende endringer. Det er likevel noen spørsmål som krever nærmere vurdering: Advokater kan i dag gå inn i rollen som fagansvarlig uten forutgående eiendomsmeglingsfaglig kompetanse. For eiendomsmeglerfullmektiger, oppgjørsmedhjelpere og medhjelpere skjer det ingen egnethetsvurdering, de kan ikke fratas muligheten til å utøve yrket, og de er heller ikke omfattet av krav til etterutdanning. Utvalget drøfter disse spørsmålene i det følgende, og gjennomgår også kvalifikasjonskrav til ansvarlig megler og fagansvarlig.

Utvalget er særlig bedt om å utrede hvilken betydning relevant internasjonal rett bør få for lovreguleringen i Norge, herunder EUs yrkeskvalifikasjonsdirektiv. Spørsmål i denne sammenheng er hvorvidt kvalifikasjonskravene som gjelder i dag retter seg mot formålet med reguleringen og er dimensjonert forholdsmessig, blant annet om kravene er mer restriktive enn det som kan begrunnes i behovet for å beskytte forbrukerne.

17.4.2 Krav til ansvarlig megler

Krav om ansvarlig megler kan i utgangspunktet synes overflødig ettersom det er eiendomsmeglingsforetaket som er ansvarlig overfor sine kunder, ikke den enkelte eiendomsmegler. Normalt stiller ikke myndighetene krav til hvordan foretak organiserer virksomheten internt, utover alminnelig krav til styre, regnskap mv. I eiendomstransaksjoner kan det begrunnes et særlig forbrukervern, men det følger av foretakskonsesjonen og begrunner ikke uten videre lovregulering av hvem som utfører ulike oppgaver i foretaket. Personlige konsesjoner gir riktignok myndighetene sanksjonsmuligheter direkte overfor eiendomsmegleren, ikke bare overfor foretaket. Ved tilbakekall av eiendomsmeglerbrev kan Finanstilsynet utelukke personer fra yrket, men tilbakekall brukes bare overfor grove eller gjentatte overtredelser av regelverket. Utvalget legger vekt på at det er et særskilt behov for forbrukervern i boligh andler, og mener det fortsatt skal være krav om en ansvarlig megler for hvert eiendomsmeglingsoppdrag. Ansvarlig megler gir selger og kjøper klarhet i hvem de skal forholde seg til gjennom salgsprosessen, samtidig som ansvaret for gjennomføringen av oppdraget blir plassert hos en person.

For å sikre at ansvarlig megler besitter tilstrekkelige kvalifikasjoner for å ivareta dette ansvaret, er det etter utvalgets oppfatning nødvendig å stille kvalifikasjonskrav til den som skal inneha denne rollen. Utvalget mener derfor det fortsatt bør gjelde kvalifikasjonskrav for å kunne være ansvarlig megler på eiendomsmeglingsoppdrag.

Utvalget har videre vurdert om arbeidsfordelingen mellom ansvarlig megler og medhjelpere skal videreføres slik den er i dag, der de vesentligste elementene skal utføres av ansvarlig megler, eller om dette bør endres. Dette er nærmere drøftet i punkt 19.3.3.

17.4.2.1 Eiendomsmeglerbrev

I praksis er eiendomsmeglerstudiet i dag et treårig bachelorstudium, uten at dette er forutsatt i eiendomsmeglingsloven eller -forskriften. Eiendomsmeglingsforskriften § 4-2 setter relativt generelle krav til innholdet i eiendomsmeglereksamen. Utdanningen skal omfatte opplæring i de lovbestemmelser og forskrifter som en utøver av eiendomsmegleryrket berøres av, eiendomsmegling i praksis og dokumentbehandling, samt regnskapslære, økonomi og oppgjør, herunder klientmiddelbehandling. Utvalget oppfatter at kravene som stilles til utdanning og praksis for å få eiendomsmeglerbrev etter eiendomsmeglingsloven § 4-2, har fungert bra. Det er imidlertid viktig at innholdet i utdanningen følger utviklingen i boligmarkedet, eiendomsmeglingsyrket, digitale hjelpemidler og kundenes forventninger. Følgelig kan

det være behov for å tilpasse læreplaner og åpne for nye fagkombinasjoner som kan føre frem til en eiendomsmeglerutdanning.

Utviklingen innenfor oppgjørsvirksomhet, som er blitt stadig mer sentralisert og spesialisert, gir grunn til å vurdere hvor omfattende eiendomsmeglerutdanningen bør være på dette området. De færreste som i dag jobber som ansvarlig megler på salgs- og kjøpsoppdrag, utfører oppgjør på egne oppdrag. Oppgjøret blir derimot gjennomført av en oppgjørsansvarlig i et eget oppgjørsforetak eller sentral oppgjørsavdeling. Videre er det etablert egne oppgjørsmedhjelpereksamener, som kvalifiserer til å kunne jobbe som oppgjørsansvarlig. Det er derfor grunn til å vurdere om det fortsatt er behov for å kreve at eiendomsmeglerstudiet skal omfatte opplæring i oppgjør og klientmiddelbehandling. Dersom oppgjør tas ut av eiendomsmeglerstudiet, kan det tilsvarende vurderes å redusere kravet om at praksis som eiendomsmeglerfullmektig skal omfatte oppgjørspraksis.

Innholdet i godkjent eiendomsmeglereksamen og innholdet i praksisen som eiendomsmeglerfullmektig, er regulert i eiendomsmeglingsforskriften. Det ville dermed ikke kreve endringer i eiendomsmeglingsloven, for å endre kravene til det konkrete innholdet i utdanning og praksis. Derimot vil en reduksjon i kravet til to års praksis forutsette endringer i eiendomsmeglingsloven § 4-2. Eventuelle endringer i innholdet til utdanning og praksis som her er nevnt, ville innebære at eiendomsmeglerbrev og juristtillatelse i seg selv ikke lenger kvalifiserer til å gjennomføre oppgjør eller til å være fagansvarlig i eiendomsmeglingsvirksomhet. I så fall ville personer med eiendomsmeglerbrev som ønsker å jobbe i oppgjørsforetak eller -filial, måtte supplere med å gjennomføre en oppgjørseksamen som bygger på dagens oppgjørsmedhjelpereksamen, men bør vurderes utvidet. Personer med eiendomsmeglerbrev som ønsker å være fagansvarlig, ville måtte supplere med både oppgjørseksamen og kurs for fagansvarlige, jf. punkt 15.4.7.1.

Selv om ansvarlig megler ikke selv gjennomfører oppgjøret, er det en forutsetning for en sikker og effektiv gjennomføring at ansvarlig megler har innsikt i hva oppgjøret innebærer og hva som kreves av forberedelser. Ansvarlig megler må allerede ved oppdragsinngåelsen kartlegge om det foreligger særlige forhold av betydning for oppgjøret. Hovedsakelig omfatter dette å kontrollere hva som er tinglyst av heftelser på eiendommen, men også andre forhold ved selgers økonomiske situasjon kan være av betydning for om salget lar seg gjennomføre med antatt salgssum (prisantydningen). Normalt tinglyser eiendomsmeglingsforetaket også en sikringsobligasjon med urådighetssperre på eiendommen. Påhviler det heftelser på eiendommen som overstiger antatt salgssum, regnes eiendommen som overbeheftet. I slike tilfeller må ansvarlig megler innhente samtykke fra selgers kreditorer til at eiendommen kan selges uten at kreditorene får full dekning for sine krav. Utdanning og praksis i oppgjør bidrar til å sikre at ansvarlig megler gjør de nødvendige forberedelser som kreves for at oppgjørsansvarlig skal kunne fullføre handelen uten unødig opphold og uten risiko for partene. Etter utvalgets vurdering bør det derfor være noe opplæring i oppgjør for alle som kan være ansvarlig meglere.

Det innebærer også at det fortsatt bør kreves noe erfaring med oppgjør som del av praksiskravet for å få eiendomsmeglerbrev og juristtillatelse.

Utdanningen i oppgjør i eiendomsmeglerstudiet består i dag av et kurs på 7,5 studiepoeng (¼ semester). Selv om det i tid utgjør en relativt liten del, er utdanningen i oppgjør en viktig del av eiendomsmeglerstudiet. Oppgjørspraksisen kan gjennomføres på ulike måter, som angitt i punkt 17.2.2.1. Det er blitt stadig mer vanlig at oppgjørspraksisen gjennomføres i form av oppgjørskurs, og for mange eiendomsmeglingsforetak og kjeder har Finanstilsynet godkjent interne oppgjørskurs. På den bakgrunn vil utvalget når det gjelder oppgjør, verken anbefale endringer i kravene til eiendomsmeglerutdanningen eller kravene til praksisens innhold, for å få eiendomsmeglerbrev.

For øvrig mener utvalget at det ikke er behov for å foreslå endringer i de øvrige kravene som stilles for å få eiendomsmeglerbrev, herunder krav om at søkeren må være myndig, anses egnet og være i stand til å oppfylle sine forpliktelser etter hvert som de forfaller (likviditet). Utvalget foreslår heller ingen endringer i andre ledd om plikten til å fremlegge politiattest, men viser til punkt 15.4.5 der utvalget anbefaler at det i forskriftsarbeidet vurderes endringer i kravene til politiattestens innhold. Utvalget foreslår ingen endringer i § 4-2 tredje ledd som gir hjemmel til å fastsette i forskrift nærmere regler om kravene til eksamen og praksis, herunder gjøre unntak fra kravet til praksis.

I eiendomsmeglingsloven § 4-2 fjerde ledd foreslår utvalget at det inntas en henvisning til yrkeskvalifikasjonsloven. I dag er det i fjerde ledd gitt hjemmel til å fastsette bestemmelser om godkjenning av søkere med yrkeskvalifikasjoner fra andre land, i forskrift. Det er fastsatt bestemmelser om dette i eiendomsmeglingsforskriften § 4-5 (yrkeskvalifikasjoner fra annen EØS-stat) og § 4-6

(yrkeskvalifikasjoner fra stater utenfor EØS-området), samt i § 4-7 og § 4-8 om utlikningstiltak. Finanstilsynet har i høringsnotat av 1. april 2019 foreslått oppheving av eiendomsmeglingsforskriften § 4-5. Bakgrunnen for dette er at bestemmelsen ikke er i samsvar med yrkeskvalifikasjonsloven og tilhørende forskrift, samt at yrkeskvalifikasjonsloven og tilhørende forskrift fullt ut regulerer vilkårene for utstedelse av eiendomsmeglerbrev til søkere med yrkeskvalifikasjoner fra annen EØS-stat. Det er derfor ikke behov for særskilt regulering av dette i eiendomsmeglingsforskriften. Som nevnt i punkt 17.2.2.2, er det foreslått at enkelte av prinsippene i yrkeskvalifikasjonsloven også skal gjelde for personer med yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland, inkludert norske statsborgere. Finanstilsynet har i sin høringsuttalelse lagt til grunn at forslaget ikke omfatter godkjenning av eiendomsmeglere, ettersom eiendomsmeglingsforskriften § 4-6 oppstiller krav til gjensidig godkjenningsavtale med tredjeland. Forslaget er fortsatt til behandling i Kunnskapsdepartementet. Utvalget foreslår at eiendomsmeglingsloven § 4-2 fjerde ledd endres slik at det inntas et nytt første punktum der det fremgår at eiendomsmeglerbrev utstedes til søkere med yrkeskvalifikasjoner fra annen EØS-stat og Sveits på de vilkår som følger av lov av 16. juni 2017 nr. 69 om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner. Hjemmel til å fastsette bestemmelser om godkjenning av søkere med yrkeskvalifikasjoner fra andre land i forskrift, blir nytt andre punktum. Se lovutkastet § 4-2 fjerde ledd.

Ytterligere foreslår utvalget at gjeldende femte ledd om at søkeren kan kreve at eiendomsmeglerbrevet utstedes på papir, oppheves. Bestemmelsen er en videreføring fra eiendomsmeglingsloven 1989, som etter utvalgets vurdering nå er utdatert. Papirpost fases ut som kommunikasjonsform fra det offentlige. Hovedsakelig all utgående postforsendelse fra Finanstilsynet skjer via Altinn (til foretak) eller digitale postkasser som Digiboks og eBoks (privatpersoner). Dette gjelder også vedtak om tildeling av eiendomsmeglerbrev. I tillegg er utskrift fra Finanstilsynets register over konsesjoner/tillatelser, som er tilgjengelig på tilsynets nettside, tilstrekkelig som dokumentasjon på oppfyllelse av kvalifikasjonskrav.

17.4.2.2 Tillatelse for jurister

Eiendomsmeglingsloven § 4-3 gir personer med juridisk embetseksamen eller master i rettsvitenskap adgang til å få tillatelse til å være fagansvarlig og ansvarlig megler i eiendomsmeglingsvirksomhet. Det er utvalgets vurdering at bestemmelsen fungerer bra. Jurister som kvalifiserer til å få denne tillatelsen har fullført to års praktisk opplæring i eiendomsmeglingsvirksomhet under tilsyn av ansvarlig megler og foretakets fagansvarlig. Kandidaten skal ha jobbet med alle sider av ordinær eiendomsmeglingsvirksomhet, herunder praksis med gjennomføring av oppgjør. Jurister med denne tillatelsen har dermed gode forutsetninger for å kunne jobbe selvstendig som ansvarlig megler på egne oppdrag, samt inneha rollen som fagansvarlig. Det er per i dag 159 personer som har slik tillatelse fra Finanstilsynet. 27 av disse innehar rolle som fagansvarlig i eiendomsmeglingsforetak.

Etter utvalgets oppfatning kan § 4-3 i all hovedsak videreføres slik den er i dag. Utvalget foreslår en rent språklig endring i § 4-3 første ledd ved at det tilføyes at «mastergrad i rettsvitenskap», som er betegnelsen på jusstudiet i dag, kvalifiserer for tillatelse. Ordlyden blir etter dette at tillatelsen kan gis til personer som har bestått «norsk juridisk embetseksamen *eller mastergrad i rettsvitenskap*». Dette tilsvarer ordlyden i domstolloven, blant annet i § 220 og § 241. Ettersom utdanningen som jurist ikke gir særskilt opplæring i eiendomsoppgjør, er det et spørsmål om det bør stilles krav til oppgjørsutdanning for å få juristtillatelse, men utvalget har vurdert det som tilstrekkelig med praksis fra oppgjør, når man har mastergrad i rettsvitenskap.

Tilsvarende som for eiendomsmeglerbrev, vil utvalget ikke foreslå endringer i praksiskravet eller anbefale at det gjøres endringer i kravene til praksisens innhold i eiendomsmeglingsforskriften, slik det er drøftet i punkt 17.4.2.1. Videre mener utvalget at det ikke er behov for endringer i de øvrige kravene som stilles til at søkeren må være myndig, anses egnet og være i stand til å oppfylle sine forpliktelser etter hvert som de forfaller (likviditet).

Tilsvarende som for eiendomsmeglerbrev foreslår utvalget ingen endringer i andre ledd om plikten til å fremlegge politiattest, men viser til omtale av politiattestens innhold i punkt 15.4.5. Utvalget foreslår heller ingen endringer i tredje ledd, som gir hjemmel til å fastsette i forskrift nærmere regler om kravene til eksamen og praksis, herunder gjøre unntak fra kravet til praksis, eller fjerde ledd som gir Finanstilsynet hjemmel til å godta juridisk eksamen fra utlandet etter reglene i domstolloven § 241. Derimot foreslår utvalget å oppheve femte ledd, om at søkeren kan kreve at eiendomsmeglerbrevet utstedes på papir, med

samme begrunnelse som for eiendomsmeglerbrev i punkt 17.4.2.1.

17.4.2.3 Advokater

I dag er regelverket slik at det kreves enten teoretisk eller praktisk opplæring i eiendomsmegling, eller begge deler, for å kunne jobbe som ansvarlig megler, med unntak for advokater. Personer som har advokatbevilling kan jobbe som ansvarlig megler på eiendomsmeglingsoppdrag, uten at det stilles noen krav til kompetanse på eiendomsmegling spesifikt.

Advokatenes rett til å drive eiendomsmegling i kraft av advokatbevillingen alene er drøftet i punkt 15.4.3. Utvalget foreslår at advokater må søke om tillatelse til å drive eiendomsmegling i foretak, og at advokatbevilling alene ikke skal kvalifisere til å kunne være fagansvarlig. Advokater som kan dokumentere å ha eiendomsmeglingsfaglig kompetanse, kan være fagansvarlig. Hva som skal kreves av eiendomsmeglingsfaglig kompetanse vil det være hensiktsmessig å regulere i forskrift. Utvalget har derfor ikke fremmet et konkret forslag til hva som skal kreves av kompetanse, men antar det kan være tilstrekkelig at advokaten har opparbeidet praktisk erfaring fra et visst antall eiendomsmeglingsoppdrag, inkludert gjennomføring av oppgjøret, eventuelt at advokaten har gjennomført et kurs som også inneholder en praktisk del der deltakerne skal gjennomføre et visst antall fingerte oppgjør.

For at advokater kan jobbe som ansvarlig megler er det i dag ikke krav utover advokatbevillingen. Utvalget har vurdert om det skal stilles tilsvarende krav som til fagansvarlig, men er kommet til at det ikke er nødvendig. Eiendomsmeglingsforetaket og fagansvarlig, som ledd i et forsvarlig internkontrollsystem, har ansvar for å påse at alle ansatte besitter den nødvendige kompetanse for å kunne utføre sine oppgaver i samsvar med lov og forskrift. Et eiendomsmeglingsforetak som ansetter en advokat som ikke tidligere har jobbet som ansvarlig megler, må nødvendigvis forsikre seg om at vedkommende er skikket til å jobbe som ansvarlig megler og eventuelt sørge for opplæring, før vedkommende kan jobbe selvstendig. Utvalget foreslår derfor ingen endringer i advokaters adgang til å jobbe som ansvarlig megler. Se lovutkastet § 4-1.

17.4.2.4 Unntak fra kravet til ansvarlig megler

I dag er regelverket slik at kvalifikasjonskravene til ansvarlig megler gjelder for eiendomsmeglingsvirksomhet generelt, men det er gitt adgang til å fravike kravet i næringsmeglingsoppdrag, jf. eiendomsmeglingsforskriften § 1-2. Dette innebærer at det skal utpekes en ansvarlig megler også for hvert næringsmeglingsoppdrag, men ansvarlig megler trenger ikke å ha personlig tillatelse. Utvalget mener dette bør videreføres og at reguleringen fortsatt bør ligge i eiendomsmeglingsforskriften. Det er ikke samme behov for å stille krav til utdanning og kompetanse for personer som skal utføre næringsmeglingsoppdrag. På denne type oppdrag kan det i mange tilfeller være mer hensiktsmessig med ansvarlig meglere med finansiell eller økonomisk utdanning eller særskilt kompetanse på forvaltning og omsetning av næringseiendom.

Etter utvalgets vurdering er det også gode grunner for å vurdere å gi samme adgang til å fravike kvalifikasjonskravet til ansvarlig megler i utleiemeglingsoppdrag, det vil si oppdrag som gjelder formidling av leiekontrakt til fast eiendom, jf. eiendomsmeglingsloven § 1-4 andre ledd. Slike oppdrag er som regel mye mindre kompliserte enn omsetning av eiendom, som kan tale for at det ikke er nødvendig å stille samme krav til kvalifikasjoner. I tillegg kommer at utleiemegling utgjør en mindre del av eiendomsmeglerstudiet og at det er vanskelig for ansatte i utleiemeglingsforetak å opparbeide slik praksis som kreves for å få eiendomsmeglerbrev eller tillatelse til å være fagansvarlig og ansvarlig megler, ettersom det i eiendomsmeglingsforskriften stilles særlige krav til oppgjørspraksis og praksis med salgsmegling av et visst omfang, jf. eiendomsmeglingsforskriften § 4-4 tredje og fjerde ledd. Dette innebærer at eiendomsmeglerfullmektiger i utleiemeglingsvirksomhet må hospitere i foretak med salgs- og oppgjørsoppdrag eller bytte jobb, for å kunne få slik tillatelse som kreves for å være ansvarlig megler. Regulering av et eventuelt unntak fra kvalifikasjonskravet for ansvarlig megler i utleiemeglingsoppdrag, bør i tilfelle gjøres i forskrift. Utvalget foreslår ingen endringer i praksiskravet for eiendomsmeglerbrev og juristtillatelse, slik det fremgår av punktene 17.4.2.1 og 17.4.2.2. Fullmektiger i utleiemeglingsvirksomhet som vil ha eiendomsmeglerbrev eller juristtillatelse, må derfor fortsatt opparbeide praksis fra salgsmegling og oppgjør i samsvar med kravene i eiendomsmeglingsforskriften § 4-4 tredje og fjerde ledd.

17.4.3 Krav til fagansvarlig

For personer som skal være fagansvarlig i foretak med tillatelse til å drive alle former for eien-

domsmegling (konsesjonstype 1), foreslår utvalget at det stilles ekstra kvalifikasjonskrav, noe som er drøftet i punkt 15.4.7.1. Forslaget går ut på at personer som skal meldes inn som fagansvarlig må ha gjennomført et eget kurs for fagansvarlige. Kurset bør i alle fall omfatte opplæring i fagansvarliges plikter knyttet til risikostyring og internkontroll, samt klientmiddelbehandling. Utvalget foreslår at kurset også omfatter hvitvasking, ettersom det ofte er fagansvarlig som utpekes som eiendomsmeglingsforetakets hvitvaskingsansvarlig.

Advokatbevilling alene skal ikke lenger kvalifisere til å være fagansvarlig, se drøfting i punkt 15.4.3. Utvalget foreslår at advokater som har eiendomsmeglingsfaglig kompetanse, kan være fagansvarlig. Kurs for fagansvarlige kommer i tillegg til kompetansekravet for advokater under konsesjonstype 1.

For konsesjonstype 2 (næringsmegling) foreslår utvalget å oppheve kravet til fagansvarlig.

For konsesjonstype 3 (utleiemegling) vil personer som etter bestått eiendomsmeglereksamen eller norsk juridisk embetseksamen/master i rettsvitenskap har opparbeidet minst ett års praktisk erfaring fra utleiemeglingsvirksomhet, kunne kvalifisere til å være fagansvarlig. Personer som kan være fagansvarlig i foretak med konsesjonstype 1 vil uansett kvalifisere som fagansvarlig under konsesjonstype 3.

Se lovutkastet § 2-9 andre ledd og § 4-1 første ledd.

17.4.4 Krav til eiendomsmeglerfullmektig

Det i dag krav om to års praktisk erfaring fra eiendomsmeglingsvirksomhet etter bestått eksamen, for tildeling av eiendomsmeglerbrev og tillatelse til å være fagansvarlig og ansvarlig megler for jurister. Utvalget foreslår å videreføre kravet om to års praksis. Det innebærer forutsetningsvis at ordningen med eiendomsmeglerfullmektiger også videreføres. Oppdraget skal dermed fortsatt kunne utføres av en eiendomsmeglerfullmektig under kontroll av ansvarlig megler på oppdraget. Eiendomsmeglerfullmektigen skal ha bestått godkjent eiendomsmeglereksamen, juridisk embetseksamen eller mastergrad i rettsvitenskap.

Stillingen som eiendomsmeglerfullmektig er i utgangspunktet ment å være midlertidig, og loven legger opp til at fullmektigen etter å ha opptjent tilstrekkelig praksis søker om eiendomsmeglerbrev eller tillatelse for jurister. Regelverket er ikke til hinder for at personer lar være å søke om personlig tillatelse, for eksempel på grunn av utilfredsstillende vandel, eller at personer som har fått sin personlige tillatelse tilbakekalt, fortsetter å jobbe som eiendomsmeglerfullmektig. Derfor har det vært reist spørsmål om det bør innføres krav til politiattest og egnethetsvurdering av eiendomsmeglerfullmektiger, fra ulike hold ved flere anledninger. Blant annet ble Finanstilsynet i 2010 anmodet av Finansdepartementet om å gjøre en vurdering av dette. Finanstilsynet konkluderte med at det ville bli uforholdsmessig kostbart og ressurskrevende å administrere en ordning der alle eiendomsmeglerfullmektiger skal sende politiattest til Finanstilsynet. Tilsynet viste til at det uteksamineres omtrent 200–300 kandidater i året, samt at de fleste eiendomsmeglerfullmektiger søker om personlig tillatelse så snart kravet til praksis er opptjent. I søknaden må det fremlegges politiattest. Finanstilsynet vurderte også om det, som en mindre ressurskrevende løsning, burde innføres en kontroll- og sanksjonsmulighet overfor eiendomsmeglerfullmektiger. Konkret ville det innebære at Finanstilsynet fikk hjemmel til å forby eiendomsmeglerfullmektiger å jobbe med eiendomsmegling dersom det avdekkes forhold som tilsier at vedkommende ikke er egnet, kombinert med en hjemmel for Finanstilsynet til å kreve politiattest fra eiendomsmeglerfullmektiger i enkeltsaker. Finanstilsynet konkluderte med at problemet med uegnede eiendomsmeglerfullmektiger ikke var tilstrekkelig omfattende til å begrunne ytterligere kontroll- og sanksjonsordninger. Videre viste Finanstilsynet til at ansvarlig megler på oppdraget har ansvar for arbeid som utføres av eiendomsmeglerfullmektig og medhjelpere, og må foreta en forsvarlig utvelgelse av personer som skal jobbe på oppdraget.

Det er ikke mulig å observere om det faktisk forekommer at eiendomsmeglerfullmektiger unnlater å søke om personlig tillatelse på grunn av forhold på politiattesten. Hertil kommer også at de fleste eiendomsmeglerfullmektiger søker om personlig tillatelse så fort de har oppfylt praksiskravet på to år. Videre har eiendomsmeglingsforetakene også interesse av at ansatte eiendomsmeglerfullmektiger får tillatelsen som kreves for å kunne være ansvarlig megler. En person som ikke følger normal progresjon, ville derfor bli fulgt opp av ledelsen i foretaket, som ledd i internkontrollen. Utvalget mener likevel det er behov for politiattest for eiendomsmeglerfullmektiger, ettersom eiendomsmeglerfullmektig også kvalifiserer til å jobbe som oppgjørsansvarlig. Etter utvalgets vurdering er det uheldig at regelverket ikke hindrer personer med alvorlige forhold på politiattesten og kanskje også en kriminell tilknytning, å jobbe som oppgjørsansvarlig og håndtere klientmidler,

selv om det trolig gjelder svært få personer. Til sammenlikning viser utvalget til at det gjelder vandelskrav og krav til politiattest for autorisasjon som advokatfullmektig, jf. domstolloven § 223 andre ledd. Uegnede eiendomsmeglerfullmektiger kan potensielt påføre kundene og samfunnet store tap. Selv om sannsynligheten er liten for et tap som ikke dekkes av eiendomsmeglingsforetaket eller forsikring, er utvalget kommet til at det bør innføres krav om politiattest og egnethetsvurdering for eiendomsmeglerfullmektiger. Spørsmålet blir deretter om egnethetsvurderingen skal foretas av Finanstilsynet eller foretaket som skal ansette vedkommende eiendomsmeglerfullmektig. Utvalget foreslår ikke at det innføres krav om tillatelse for å jobbe som eiendomsmeglerfullmektig, slik som kravet til autorisasjon for advokatfullmektig etter domstolloven § 223. Dette taler for at egnethetsvurderingen kan foretas av foretaket som skal ansette vedkommende, slik det også er for fremleggelse av politiattest i barnehage, grunn- eller videregående skole mv. Imidlertid er det Finanstilsynet som skal foreta den senere egnethetsvurderingen i forbindelse med søknad om eiendomsmeglerbrev. Dersom egnethetsvurderingen som eiendomsmeglerfullmektig skal foretas av det enkelte eiendomsmeglingsforetak, er det risiko for at det etableres uensartet praksis. Dette gjelder både mellom eiendomsmeglingsforetakene og i forholdet til Finanstilsynets praksis ved egnethetsvurdering for tildeling av eiendomsmeglerbrev og juristtillatelse. Finanstilsynet har kompetanse og etablert praksis for egnethetsvurdering av personer i eiendomsmeglingsvirksomhet. Det taler også mot en foretaksbasert ordning at bytte av arbeidsgiver ville utløse nytt krav til å innhente politiattest. Etter utvalgets oppfatning må det være tilstrekkelig at eiendomsmeglerfullmektiger innhenter politiattest og blir egnethetsvurdert før arbeidet som eiendomsmeglerfullmektig påbegynnes. Deretter vil det skje en ny egnethetsvurdering og vandelskontroll ved søknad om eiendomsmeglerbrev eller juristtillatelse. Av hensyn til å sikre kompetent vurdering og ensartet praksis og å unngå flere politiattester enn nødvendig, er utvalget kommet til at egnethetsvurderingen bør foretas av Finanstilsynet. En slik ordning forutsetter at eiendomsmeglerfullmektiger med godkjent egnethetsvurdering blir dokumentert ved oppføring i et register som er søkbart for publikum, slik som Finanstilsynets virksomhetsregister. Egnethetsvurderingen vil medføre noe merarbeid i politiet og Finanstilsynet. Utvalget foreslår at kravet innrettes slik at egnethetsvurderingen må foretas før vedkommende kan tiltre i stilling som eiendomsmeglerfullmektig. Se lovutkastet § 4-1 nytt tredje ledd og endringer i § 4-4.

I punkt 21.3.2.2 behandles spørsmålet om Finanstilsynet også skal gis hjemmel til å forby en person å jobbe som eiendomsmeglerfullmektig, dersom det avdekkes forhold som tilsier at vedkommende ikke er egnet.

17.4.5 Krav til oppgjørsmedhjelper

I dag stilles det krav til bestått eksamen som gir opplæring i gjennomføring av oppgjør for oppgjørsmedhjelpere, men ikke egnethetskrav. Utvalget har vurdert om det er behov for å endre kravene.

Bråthen-utvalget mente det ikke var behov for å stille krav til særskilt kompetanse for personer som hadde oppgjørsfunksjon i eiendomsmeglingsforetaket, fordi foretakene syntes å ha en betryggende og sikker håndtering av oppgjørsdelen. I høringen gikk Finanstilsynet imot Bråthen-utvalgets forslag, med henvisning til at lovforslaget kunne medføre en kompetansemessig nedprioritering av oppgjørsfunksjonen. I lys av at arbeid med oppgjør er en viktig og sentral del av eiendomsmeglingsoppdraget, mente Finanstilsynet at det burde stilles krav til både kompetanse og egnethet hos medarbeidere som arbeider med oppgjør. Finansdepartementet sluttet seg til dette og gikk inn for et krav til særskilt eksamen. Videre ble det i 2012 gjort endringer i eiendomsmeglingsloven og -forskriften, som åpnet for at oppgjørsmedhjelpere kan gjennomføre oppgjøret selvstendig.

Utvalget foreslår at oppgjørsmedhjelpere skal underlegges krav til egnethetsvurdering og krav til politiattest. Oppgjørsmedhjelpere utfører en av de viktigste oppgavene i eiendomsmeglingsoppdraget – å sørge for sikker utveksling av ytelsene – og har rett til å forestå fullt oppgjør og behandle klientmidler. Det er derfor et paradoks at oppgjørsmedhjelpere i dag ikke er underlagt egnethetskrav, når ansvarlige meglere og personer i ledelsen er det. Etter utvalgets vurdering kan oppgjørsmedhjelper ved uaktsom eller uhederlig opptreden kunne forårsake betydelig økonomisk tap ved gjennomføring av oppgjøret. Krav til politiattest og egnethetsvurdering for oppgjørsmedhjelpere vil kunne bidra til å redusere risikoen for tap av klientmidler. Tilsvarende som for eiendomsmeglerfullmektig, foreslår utvalget at egnethetsvurderingen skal gjøres av Finanstilsynet, som har kompetanse og etablert erfaring med egnethetsvurderinger av personer som skal jobbe i eien-

domsmeglingsvirksomhet, samt at egnethetsvurderte oppgjørsmedhjelpere blir registrert i et offentlig tilgjengelig register. Tilsvarende som for eiendomsmeglerfullmektig, skal egnethetsvurderingen skje før vedkommende kan tiltre stilling som oppgjørsmedhjelper. Se lovutkastet § 4-1 femte ledd og endring i § 4-4.

I punkt 21.3.2.2 behandles spørsmålet om Finanstilsynet også skal gis hjemmel til å forby en person å jobbe som oppgjørsmedhjelper, dersom det avdekkes forhold som tilsier at vedkommende ikke er egnet.

17.4.6 Krav til medhjelper

For å kunne jobbe som vanlig medhjelper til ansvarlig megler, er det stilt krav til bestått eksamen etter loven § 4-4 første ledd. Medhjelperen kan i dag bare gjennomføre mindre vesentlige oppgaver og oppgaver av rutinemessig karakter under kontroll av ansvarlig megler, jf. eiendomsmeglingsloven § 6-2 andre ledd. Kvalifikasjonskravene må vurderes ut fra hvilke oppgaver medhjelperen har rett til å utføre. Den videre drøftingen er basert på at regulering av arbeidsfordelingen mellom ansvarlig megler og medhjelpere videreføres som i dag. Regulering av hvilke oppgaver medhjelper har rett til å utføre, og ansvarlig meglers ansvar overfor medhjelper, er behandlet i punkt 19.3.3.

Med det utgangspunkt at det fortsatt bare er begrensede oppgaver som kan overlates til en medhjelper, og at ansvarlig megler skal føre kontroll med arbeidet som utføres, kan det spørres om det i det hele tatt er behov for å stille kvalifikasjonskrav til medhjelpere. Bråthen-utvalget var delt i synet på behovet for å stille formelle krav til medhjelpernes kompetanse, jf. NOU 2006: 1 punkt 6.5.6. Flertallet gikk inn for å kreve formell kompetanse for å kunne jobbe som medhjelper, men var delt med tanke på hvilket nivå av kompetanse som skulle kreves. Flertallet foreslo en ordning med registrerte meglere der det skulle stilles krav til studium på rundt 400 timer som skulle kvalifisere til en særskilt tillatelse fra Finanstilsynet og beskyttet tittel. Flertallets forslag må sees i sammenheng med at flertallet i Bråthen-utvalget også la til grunn at medhjelperen skulle kunne utføre store deler av meglingen i et oppdrag. Et mindretall av de som mente det skulle stilles formelle krav, mente derimot det var tilstrekkelig å kreve en prøve som skulle sikre en kunnskapsmessig minimumskompetanse hos medhjelperen. Mindretallet i utvalget ønsket ikke å stille formelle krav til medhjelpernes kompetanse, og viste til at det ikke var ønskelig å detaljregulere den faglige kompetansen til personer som skal utføre forskjellige deler av et oppdrag, når det allerede var foreslått å innføre en ordning med en ansvarlig megler med kompetanse som skulle ha det overordnede ansvaret. Ytterligere viste mindretallet til at krav til eiendomsmeglingsfaglig utdanning for medhjelpere ville være et lite treffsikkert virkemiddel for å heve kvaliteten på eiendomsmeglingstjenester, idet flere av elementene i et eiendomsmeglingsoppdrag godt kan utføres av personer med annen kompetanse. Finansdepartementet gikk inn for at medhjelpere skulle ha en mindre omfattende rolle enn det Bråthen-utvalget foreslo, jf. Ot.prp. nr. 16 (2006–2007) punkt 6.6.4. Som følge av at medhjelperen bare skulle kunne foreta oppgaver av rutinemessig og teknisk karakter, gikk departementet derfor inn for at det var tilstrekkelig å kreve en prøve som viser et bestemt kunnskapsnivå innenfor praktisk eiendomsmegling og eiendomsmeglingsjuss, jf. Ot.prp. nr. 16 (2006–2007) punkt 6.5.4.

Helheten i eiendomsmeglingslovens ordning med utdannings- og kompetansekrav tilsier at det fortsatt bør stilles utdanningskrav til vanlige medhjelpere. Krav til kompetanse for *alle* som kan utføre oppgaver på et eiendomsmeglingsoppdrag, bidrar til å sikre tilliten til et faglig godt arbeid. Dagens krav til medhjelpereksamen er ikke omfattende og kan i tillegg gjennomføres i løpet av det første halvåret etter at medhjelperen er ansatt i eiendomsmeglingsforetaket. I den grad foretakene etterspør annen kompetanse til stillinger som medhjelper, vil de likevel ha nytte av at medhjelpere med annen utdanning tilegner seg et minimum av formell kompetanse også i eiendomsmeglingsfaget. Utvalget foreslår derfor å videreføre dagens krav til kompetanse for medhjelpere.

Et mindretall i utvalget, medlemmet *Bergem*, er av den oppfatning at det også bør stilles krav til egnethet for medhjelpere på linje med at det stilles krav til dette for oppgjørsmedhjelpere, som er behandlet i punkt 17.4.5. Selv om medhjelperens oppgaver er begrenset, så er det et faktum at bruken av medhjelper er utbredt. Slik dette medlemmet ser det, vil en medhjelper uten tilstrekkelig egnethet grunnet straffbare forhold, innebære en forhøyet risiko for at medhjelper benytter den kunnskap om personlige og økonomiske forhold som han rettmessig blir kjent med gjennom arbeidet, og misbruker den til å begå straffbare handlinger av ulik karakter. Det er store midler i omløp i et eiendomsmeglingsforetak, og utstrakt tilgang på personopplysninger mv. Personer som

har begått straffbare handlinger av den karakter som fremgår på politiattesten, bør derfor underlegges egnethetsvurdering før de eventuelt kan få jobbe i eiendomsmeglingsvirksomhet.

I punkt 21.3.2.2 behandles spørsmålet om Finanstilsynet også skal gis hjemmel til å forby en person å jobbe som medhjelper, dersom det avdekkes forhold som tilsier at vedkommende ikke er egnet.

17.4.7 Forholdsmessighetsvurdering

Utdannings- og kompetansekrav som stilles for å kunne jobbe som ansvarlig megler, eiendomsmeglerfullmektig og medhjelpere i eiendomsmeglingsvirksomhet, må vurderes i sammenheng med EØS-rettslige forpliktelser, herunder yrkeskvalifikasjonsdirektivet (EF) 2005/36 og forholdsmessighetsprøvingsdirektivet (EU) 2018/958. Det er opp til den enkelte stat å bestemme om og hvordan et yrke skal reguleres, så lenge det skjer innenfor grensene av prinsippene for ikke-diskriminering og forholdsmessighet. Statene er derimot pålagt å vurdere om de krav som stilles er forholdsmessig begrunnet i hensynet til samfunnets interesser. Forholdsmessighetsprøvingen skal gjennomføres på en objektiv og uavhengig måte, og skal dokumenteres.

Det stilles verken i eiendomsmeglingsloven eller -forskriften krav til nasjonalitet, bosted eller lignende som kan virke diskriminerende for personer med yrkeskvalifikasjoner fra andre stater, i første rekke stater innenfor EØS-området. Yrkeskvalifikasjonsdirektivet og endringsdirektivet er gjennomført i norsk lov gjennom yrkeskvalifikasjonsloven og tilhørende forskrift. Yrkeskvalifikasjonsloven gir statsborgere av en EØS-stat eller Sveits, som har yrkeskvalifikasjoner som eiendomsmegler fra en stat innenfor samme område, krav på å få utøve yrket i Norge på lik linje med yrkesutøvere som har ervervet sine yrkeskvalifikasjoner i Norge. Vertsstaten kan imidlertid kreve at søkeren gjennomfører utlikningstiltak, for å dekke opp for vesentlige forskjeller i utdanning og praksis mellom vertsstaten og søkerens hjemstat. Regelverket for dette fungerer. Finanstilsynet behandler jevnlig søknader om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner fra andre stater. Etter eiendomsmeglingsforskriften § 4-1 andre ledd har Finanstilsynet også hjemmel til å godkjenne utenlandsk eiendomsmeglereksamen, for tilgang til å jobbe som eiendomsmeglerfullmektig.

Etter utvalgets vurdering er tiltak som kan bidra til høy kvalitet i megling særlig viktig for beskyttelsen av forbrukere i bolighandelen. Forbrukervernet følger først og fremst av foretakskonsesjonen. Det kan følgelig stilles spørsmål ved om det er forholdsmessig i tillegg å stille krav om yrkeskvalifikasjoner. For eksempel finansforetak er underlagt streng regulering, uten at myndighetene stiller yrkeskvalifikasjonskrav. Eiendomsmegling involverer kompliserte transaksjoner og det dreier seg om store verdier for partene i handelen. Regelverket som berører eiendomsmeglingsvirksomhet, blir stadig mer omfattende og eiendomsmeglere må daglig håndtere kompliserte juridiske problemstillinger. I Norge har man også den særlige ordningen der eiendomsmegleren gjennomfører oppgjøret, med håndtering av kjøpesum og etablering av rettsvern. Disse forhold tilsier at det må stilles strenge krav til faglig kompetanse for personer som skal utøve eiendomsmeglingsvirksomhet. Slik utvalget ser det, kan utdannings- og kompetansekravene i dag begrunnes i tvingende allmenne hensyn, men kravene må ikke praktiseres strengere enn det som er nødvendig ut fra teknologisk og faglig utvikling. Finanstilsynet bør i samarbeid med bransjen og utdanningsinstitusjonene løpende vurdere om det er behov for nye fagkombinasjoner og grunnlag for å tillate flere utdanningsveier for eiendomsmeglerbrev.

17.4.8 Tittelbruk

I bestemmelsen om tittelbruk fjernes alternativet «eller hos en advokat som driver eiendomsmegling etter § 2-1 først ledd nr. 2» i andre ledd, ettersom § 2-1 første ledd nr. 2 foreslås opphevet og advokater ikke lenger kan drive eiendomsmegling i kraft av advokatbevillingen. Dette er behandlet i punkt 15.4.3.

I tillegg foreslår utvalget å fjerne bestemmelsen om at det er forbudt å benytte tittelen «statsautorisert eiendomsmegler» i fjerde ledd. Innehavere av eiendomsmeglerbrev hadde etter eiendomsmeglingsloven 1989 rett til å bruke tittelen «statsautorisert eiendomsmegler», men denne ble forbudt å bruke med vedtakelsen av eiendomsmeglingsloven 2007. Som nevnt i punkt 17.2.6 var endringen blant annet begrunnet i at tittelen kunne gi inntrykk av at slike eiendomsmeglere hadde en særlig tilknytning til staten som det ikke var reelt grunnlag for, jf. Ot.prp. nr. 16 (2006–2007) punkt 6.10.4. Forbudet ble også vurdert opphevet i forbindelse med forenklinger i eiendomsmeglingsloven i 2017, jf. Prop. 158 L (2016–2017) punkt 3.4. Eiendom Norge hadde foreslått å oppheve forbudet fordi det var ansett som sikker rett at tittelen ikke skulle benyttes.

Finanstilsynet, som utarbeidet høringsnotatet, gikk derimot imot å oppheve forbudet, med henvisning til at det nettopp var på grunn av den klare forbudsbestemmelsen at det var sikker rett. Finansdepartementet fremmet forslag i tråd med Finanstilsynet syn. Utvalget er kommet til at det ikke lenger er behov for et forbud mot å benytte denne tittelen. Forbudet har virket i 13 år og det har ikke vært noen problemer knyttet til bruk av tittelen de senere årene. Se lovutkastet § 4-5.

17.4.9 Etterutdanning

Jevnlig, faglig oppdatering er viktig for å sikre at de personer som skal utøve eiendomsmeglingen, er i stand til dette på en faglig god måte i samsvar med gjeldende regelverk. Dette gjelder særlig fagansvarlig, som har det overordnede faglige ansvaret i foretaket, og ansvarlig megler som har ansvaret for utførelsen av det enkelte oppdrag.

Etter § 4-6 i dagens eiendomsmeglingslov skal personer med personlig tillatelse og medhjelpere gjennomgå etterutdanning i samsvar med regler i forskrift. I forskriften er etterutdanningskravet bare gjort gjeldende for personer med personlig tillatelse, ikke for medhjelpere, jf. eiendomsmeglingsforskriften § 4-10. Reguleringen av krav til etterutdanning kom inn i forskriften i 2010 og trådte i kraft 1. januar 2011. I 2012 ble eiendomsmeglingsloven § 6-2 tredje ledd endret slik at oppgjør også kan utføres av medhjelper som har bestått oppgjørseksamen. Oppgjørsmedhjelperen kan gjennomføre oppgjøret selvstendig, men under tilsyn av ansvarlig megler for oppdraget eller av fagansvarlig i foretak eller filial som kun forestår oppgjør. Oppgjørsmedhjelper kan også gis disposisjonsrett over klientkonto og disponere klientmidler. Gjennomføring av oppgjøret i eiendomshandelen utgjør en sentral del av eiendomsmeglingsforetakets tjeneste, og en sikker, ordnet og effektiv oppgjørsfunksjon er et viktig element i forbrukervernet.

Personene som gjennomfører oppgjør bør i særlig grad være faglig oppdaterte, og utvalget mener det taler for at også disse underlegges krav til etterutdanning. Av hensyn til helheten i eiendomsmeglingslovens ordning med kvalifikasjonskrav, kan det være grunn til å vurdere om også vanlige medhjelpere bør underlegges krav til etterutdanning. Etterutdanningskrav for medhjelpere og oppgjørsmedhjelpere trenger derimot ikke nødvendigvis å utgjøre samme antall timer som for ansvarlig meglere. Som nevnt foran, åpner gjeldende § 4-6 i eiendomsmeglingsloven for at etterutdanningskravet kan gjelde for oppgjørsmedhjelpere og medhjelpere. Flertallet i utvalget, medlemmene *Moen, Anundsen, Edlund, Hauge, Kasland, Pauriene, Pihl, Skjelbostad og Tuv* mener det ikke er behov for å ta stilling til dette i lovarbeidet, men at spørsmålet om etterutdanning av oppgjørsmedhjelpere og medhjelpere og eventuelle andre endringer i etterutdanningskravene, bør vurderes i arbeidet med utforming av forskriftsbestemmelser. Utvalgets mindretall, medlemmene *Bergem og Nordskog-Inger*, er av den oppfatning at eiendomsmeglingsloven § 4-6 bør endres slik at departementet ikke kan gjøre unntak for plikt til etterutdanning for oppgjørsmedhjelpere og medhjelpere. For sistnevnte gruppe bør kravet først inntre etter en viss tid, gitt det faktum at flere arbeider som medhjelper under eiendomsmeglerstudiet. I tillegg er mindretallet av den oppfatning at lovens krav til etterutdanning også skal gjelde for eiendomsmeglerfullmektiger. Nærmere bestemmelser om dette kan fastsettes i forskrift.

Kapittel 18
Krav til uavhengighet

18.1 Innledning

Eiendomsmeglingsloven kapittel 5 regulerer krav til uavhengighet for foretak og advokater som driver eiendomsmegling, samt ansatte, eiere og tillitsvalgte i slike foretak. Reguleringen skal sikre at foretaket og de som driver med eiendomsmegling, ikke har utenforliggende interesser som kan påvirke oppdragsutførelsen og ivaretakelse av omsorgsplikten. Dette omfatter blant annet begrensninger i adgangen til å drive annen virksomhet enn eiendomsmegling, forbud mot egenhandel og regulering av forholdet til andre tjenesteytere som benyttes i gjennomføringen av eiendomsmeglingsoppdrag.

I dette kapitlet behandles bestemmelsene i eiendomsmeglingsloven kapittel 5 og regulering i medhold av disse i eiendomsmeglingsforskriften kapittel 5. I tillegg behandles enkelte bestemmelser om krav til eiendomsmeglerens uavhengighet som i dag ligger i andre kapitler i loven, men som utvalget foreslår at blir flyttet til kapittel 5. Utvalget har særlig vurdert behovet for endringer i adgangen for eiendomsmeglere til å formidle andre tjenester og produkter enn eiendomsmegling, herunder eiendomsforvaltning og andre rådgivningstjenester samt boliglån og forsikringer, slik det er bedt om i mandatet. Bestemmelser som utvalget ikke foreslår endret og som utvalget heller ikke har sett grunn til å drøfte, nærmere bestemt eiendomsmeglingsloven § 5-2 om ansattes adgang til å drive næringsvirksomhet, og § 5-4 om forholdet til andre tjenesteytere, er omtalt kun under punkt 18.2.

18.2 Gjeldende rett

18.2.1 Adgang til å drive annen næringsvirksomhet

Etter eiendomsmeglingsloven § 5-1 første ledd kan foretak, advokater og rettshjelpere som driver eiendomsmegling, i tillegg til eiendomsmegling, bare drive virksomhet som har naturlig sammenheng med eiendomsmegling og som ikke er egnet til å svekke tilliten til foretakets integritet og uavhengighet. Dette er ikke til hinder for at advokater og rettshjelpere kan drive rettshjelpsvirksomhet som ikke er egnet til å svekke tilliten til deres integritet og uavhengighet, jf. andre ledd.

Bestemmelsen er langt på vei en videreføring av tidligere regulering, men oppstiller ikke et absolutt forbud mot å drive annen næringsvirksomhet, slik det var etter eiendomsmeglingsloven 1989 § 2-6. Etter eiendomsmeglingsloven 2007 § 5-1 må eiendomsmeglingsforetaket, advokaten eller rettshjelperen selv foreta en vurdering av om den enkelte virksomhet har naturlig sammenheng med eiendomsmegling og hvorvidt virksomheten er egnet til å svekke tilliten til foretakets integritet og uavhengighet, jf. Finanstilsynets rundskriv 34/2007 *Nytt regelverk for eiendomsmeglingsvirksomhet.*

Av virksomhet som ikke er i samsvar med eiendomsmeglingsloven § 5-1, kommer i første rekke det å operere i eiendomsmarkedet for egen regning, herunder kjøp og salg av fast eiendom kun med øye for videresalg, eller å drive med eiendomsutvikling, jf. NOU 2006: 1 punkt 8.7.2.1. Slik virksomhet vil være klart egnet til å svekke tilliten til foretaket, advokaten eller rettshjelperens integritet og uavhengighet. Dette innebærer blant annet visse begrensninger på hvilke styreverv advokater og rettshjelpere som driver eiendomsmegling kan påta seg. Blant annet vil styreverv i selskap som driver eiendomsutvikling ikke være forenlig med eiendomsmeglingsloven § 5-1 første ledd. Advokater og rettshjelpere som driver eiendomsmegling ved siden av ordinær rettshjelpsvirksomhet, må foreta en konkret vurdering av om det enkelte rettshjelpsoppdrag vil kunne være egnet til å svekke tilliten til advokaten eller rettshjelperens integritet og uavhengighet. Finanstilsynet har i en tolkningsuttalelse sagt at det vil være klart i strid med eiendomsmeglingsloven § 5-1 andre ledd, dersom advokaten har formidlet en eiendom som eiendomsmegler, og deretter representerer den ene parten i handelen i en etterføl-

gende tvist om eiendommen, jf. Finanstilsynets brev av 9. januar 2017 (sak 16/13030).

I eiendomsmeglingsforskriften § 5-1 er det angitt noen nærmere bestemte tillatte virksomheter, samt enkelte virksomheter som ikke kan kombineres med eiendomsmegling. Reguleringen er imidlertid ikke uttømmende. Tillatte virksomheter etter eiendomsmeglingsforskriften § 5-1 første ledd er:

a) forretningsførsel for gårdeiere og utleieforvaltning,
b) taksering av fast eiendom som foretaket ikke har i oppdrag å formidle,
c) bistand ved gjennomføring av seksjonering av eiendommer og stiftelse av borettslag,
d) formidling av rengjørings- og flyttetjenester og strømprodukter,
e) formidling av innbo- og villaforsikringer,
f) virksomhet nevnt i eiendomsmeglingsloven § 1-2 annet ledd nr. 4, når omsetningen ikke hovedsakelig tar sikte på overdragelse av eiendom eller rettighet som nevnt i eiendomsmeglingsloven § 1-2 nr. 1 til 3, og foretaket skriftlig gjør partene oppmerksomme på at virksomheten ikke er eiendomsmegling og at sikkerhetsstillelsen, jf. eiendomsmeglingsloven § 2-7, ikke gjelder, og
g) formidling av kreditt når den ikke krever tillatelse etter annen lovgivning.

Etter andre ledd tillates ikke virksomheter som:

a) formidling av eierskifteforsikring mot vederlag, eller
b) bistand som i det vesentligste omfatter annonsering eller annen markedsføring av fast eiendom, eller på annen måte opptre som representant for bare én part i forbindelse med omsetning av fast eiendom.

Dette innebærer at eiendomsmeglingsforetak, advokater og rettshjelpere som driver med eiendomsmegling, også kan drive blant annet eiendomsforvaltning i form av forretningsførsel for gårdeiere og forvaltning av utleieforhold. Forretningsførsel for gårdeiere var også tillatt etter eiendomsmeglingsforskriften 1990 § 8-1, mens en presisering om at utleieforvaltning er tillatt, kom inn i forskriften i 2007. Det var imidlertid også før dette vanlig at foretak som hadde spesialisert seg på utleiemegling, i forlengelsen av utleieoppdraget bistår med å forvalte utleieforholdet ved å ta hånd om korrespondansen mellom partene, innkreve husleie og følge opp mislighold fra leietakers side.

Eiendomsmeglingsforskriften § 5-1 tillater videre at eiendomsmeglingsforetak, advokater og rettshjelpere som driver eiendomsmegling, kan formidle kreditt mot vederlag. Slik tilleggsvirksomhet var også tillatt etter eiendomsmeglingsforskriften 1990 § 8-1. Nytt i eiendomsmeglingsforskriften 2007 var imidlertid at det i § 5-2 er gitt særlige regler for slik kredittformidling. Etter § 5-2 første ledd kreves det at foretaket, advokaten eller rettshjelperen gir selger og kjøper skriftlig informasjon om at det mottas vederlag for kredittformidlingen, før handel sluttes. Videre skal vederlaget utbetales til eiendomsmeglingsforetaket, mens den enkelte ansatte ikke kan motta inntekter eller andre fordeler knyttet til kredittformidlingen, verken direkte fra kredittforetaket, eiendomsmeglingsforetaket eller andre, jf. eiendomsmeglingsforskriften § 5-2 andre og tredje ledd. Det innebærer at eiendomsmeglingsforetaket ikke kan utbetale bonus eller gi andre fordeler til sine ansatte i tilknytning til kredittformidlingen. Tilsvarende gjelder for ansatte hos advokater og rettshjelpere som driver eiendomsmegling. Forbudet mot at det ytes vederlag til den enkelte ansatt for formidling av kreditt, er nærmere omtalt i Tore Bråthen, *Lovlig og ulovlig «kobling» mellom eiendomsmegling og bank,* Tidsskrift for eiendomsrett nr. 10, 2014, side 57–81. Artikkelen tar blant annet opp spørsmålet om hva som menes med «inntekter eller andre fordeler». Ifølge Bråthen er en nokså opplagt tolkning at forbudet ikke bare gjelder kontante utbetalinger, men også alt annet som har økonomisk verdi for eiendomsmegleren, for eksempel tildeling av oppdrag, avhengig av i hvor stor grad eiendomsmegleren har formidlet kreditt eller premier av enhver art, forutsatt at de har økonomisk verdi.

Eiendomsmeglingsforetak, advokater og rettshjelpere som driver eiendomsmegling, har adgang til å formidle boligselgerforsikring (tidligere eierskifteforsikring) såfremt det ikke mottas vederlag for formidlingen. Bestemmelsen var ny i eiendomsmeglingsforskriften 2007, men samsvarer med Finanstilsynets dispensasjonspraksis før dette. Boligkjøperforsikring faller derimot ikke innenfor begrepet «eierskifteforsikring» i eiendomsmeglingsforskriften § 5-1 annet ledd bokstav a, jf. uttalelse fra Finansdepartementet i brev av 14. oktober 2008 til Help Forsikring AS. Finansdepartementet bygget dette på at boligkjøperforsikringen er en ren rettshjelpsforsikring, ikke en skadeforsikring som dekker kjøpers eventuelle kontraktsrettslige forpliktelser overfor selger. Basert på Finansdepartementets uttalelse omfatter «eierskifteforsikring» i eiendomsmeglingsforskriften § 5-1 andre ledd bokstav a) alle forsikringsprodukter som påvirker forholdet mellom partene i han-

delen gjennom forsikring av ansvar. Dette innebærer at eiendomsmeglingsforetak, advokater og rettshjelpere som driver eiendomsmegling, kan motta vederlag for formidling av bolig*kjøper*forsikring, men ikke for bolig*selger*forsikring. Andre forsikringsprodukter som innbo- og villaforsikringer, kan også formidles mot vederlag, jf. eiendomsmeglingsforskriften § 5-1 første ledd bokstav e). «Vederlag» omfatter enhver form for økonomisk fordel som ytes i forbindelse med formidling av boligselgerforsikring, også der vederlaget kanaliseres til et annet selskap enn det som utfører formidlingen, for eksempel en franchisegiver eller selskap innenfor samme konsernstruktur som eiendomsmeglingsforetaket, jf. Finanstilsynets brev av 24. oktober 2012 (sak 12/6392). Det er imidlertid adgang til at forsikringsselskapet kan dekke kostnader til opplæring som er nødvendig for at eiendomsmegleren skal kunne formidle produktet til sine kunder, jf. Finanstilsynets tilsynsmerknad av 21. februar 2013 til Protector Forsikring (sak 12/5794).

Med eiendomsmeglingsforskriften 2007 ble det forbudt for eiendomsmeglingsforetak å drive såkalt agentvirksomhet, det vil si bistand som i det vesentligste omfatter annonsering eller annen markedsføring av fast eiendom, eller på annen måte opptre som representant for bare én part i eiendomshandelen, jf. § 5-1 andre ledd bokstav b). Før dette hadde Finanstilsynet praksis for å gi dispensasjon til slik agentvirksomhet. I dispensasjonen ble det satt som vilkår under markedsføringen at interessenter skulle gjøres oppmerksom på at eiendomsmeglingsforetaket ikke drev eiendomsmegling i denne sammenheng, og at sikkerhetsstillelsen etter eiendomsmeglingsloven derfor ikke gjaldt. Bråthen-utvalget var delt i vurderingen av om eiendomsmeglingsforetak fortsatt skulle ha adgang til å opptre som agenter. Flertallet i utvalget mente eiendomsmeglingsforetak ikke burde ha adgang til å forestå ren markedsføring av eiendom, mens mindretallet mente det fremdeles burde være adgang til dette under de samme forutsetninger som Finanstilsynet stilte i dispensasjoner. I forslaget til eiendomsmeglingsforskrift la Finanstilsynet til grunn at slik agentvirksomhet er egnet til å svekke tilliten til foretakets integritet og uavhengighet, ettersom eiendomsmeglingsforetaket i realiteten opptrer som partsrepresentant for selger og har en helt annen rolle enn den foretaket har som mellompart i eiendomsmeglingsoppdrag. Finanstilsynet pekte på at selv om foretakene var forpliktet til å opplyse om at det ikke var ordinær eiendomsmeglingsvirksomhet og at sikkerhetsstillelsen ikke gjaldt, så oppfattet publikum ikke nødvendigvis forskjellen. Bestemmelsen er til hinder for at norske eiendomsmeglingsfortak markedsfører eiendommer uten å ha inngått oppdragsavtale med selger, som er vanlig praksis i flere europeiske land. Bestemmelsen er ikke begrenset til eiendommer i Norge, og medfører at eiendomsmeglingsforetakene heller ikke kan drive markedsføring av eiendommer beliggende i utlandet.

Eiendomsmeglingsloven § 5-2 første ledd oppstiller forbud mot at ansatte og personer med tilsvarende tilknytning til foretak, advokater og rettshjelpere som driver eiendomsmegling, direkte eller indirekte kan drive handel med fast eiendom eller drive annen virksomhet som er egnet til å svekke tilliten til foretakets integritet og uavhengighet. Forbudet gjelder bare for personer som utfører arbeid som er ledd i eiendomsmegling. Renholdspersonale og IT-medarbeidere vil for eksempel ikke være omfattet, gitt at de ikke også har en rolle som medhjelper. Loven er ikke til hinder for at personer som omfattes av § 5-2 kan kjøpe bolig- eller fritidseiendom til eget bruk. Videre er det et visst rom for å spare langsiktig i fast eiendom, jf. Ot.prp. nr. 16 (2006–2007) punkt 7.4.4. Slik langsiktig investering i fast eiendom er bare tillatt dersom virksomheten ikke er egnet til å svekke tilliten til eiendomsmeglingsforetaket, advokaten eller rettshjelperens integritet og uavhengighet, etter en helhetlig vurdering. Hvilke momenter som skal inngå i vurderingen er nærmere omtalt i Finanstilsynets rundskriv 7/2015 *Høvet til å gjere langsiktige investeringar i fast eigedom*. Som ledd i dette er personer som omfattes av eiendomsmeglingsloven § 5-2 første ledd, forpliktet til å holde foretaket eller advokaten vedkommende er tilknyttet, løpende informert om sine rettigheter i fast eiendom, jf. eiendomsmeglingsforskriften § 5-3. Dette omfatter også andeler eller aksjer i selskap som ikke er børsnotert, hvor fast eiendom utgjør en vesentlig del av selskapets eiendeler, jf. eiendomsmeglingsforskriften § 5-3 andre punktum. I tillegg er det i eiendomsmeglingsforskriften § 5-4 fastsatt plikt for eiendomsmeglingsforetak, advokat og rettshjelper som driver eiendomsmegling, til å føre register over rettigheter som nevnt i forskriften § 5-3.

18.2.2 Forbud mot egenhandel og opplysningsplikt om egeninteresse

Eiendomsmeglingsloven § 5-3 oppstiller forbud mot egenhandel, og pålegger opplysningsplikt om annen egeninteresse. Egenhandelsforbudet retter seg mot foretaket, advokaten eller rettshjelpe-

ren som driver eiendomsmegling, deres ansatte, eiere og tillitsvalgte, men også mot familiemedlemmer til disse. Reguleringen tar sikte på å sikre eiendomsmeglerens uavhengighet, hindre uheldige og svikaktige disposisjoner, og generelt bidra til publikums tillit til at eiendomsmegleren ivaretar interessene til både oppdragsgiver og interessenter på en god måte, jf. Ot.prp. nr. 16 (2006–2007) punkt 7.2.4.

Etter § 5-3 første ledd forbys ansatte og personer med tilsvarende tilknytning, samt eiere og tillitsvalgte i slike foretak som normalt deltar i den daglige driften, å selge, kjøpe, leie ut eller leie eiendom gjennom den aktuelle virksomheten. Tilsvarende gjelder personer med slik tilknytning til advokat og rettshjelper som driver eiendomsmegling. Forbudet omfatter eiendom som den aktuelle virksomheten har eller har hatt i oppdrag å formidle, jf. siste punktum. Dette er ment å forhindre omgåelse av egenhandelsforbudet ved at foretaket sier fra seg et oppdrag for at en person med tilknytning til foretaket skal kunne tre inn som part i transaksjonen, jf. Ot.prp. nr. 16 (2006–2007) punkt 7.2.4. Dette er ikke ment å ramme alle eiendommer foretaket tidligere har formidlet, men tilfeller hvor det dreier seg om den pågående eiendomsoverdragelsen foretaket har hatt i oppdrag å formidle.

Etter andre ledd omfattes også kjøp eller salg for nærstående til personer som omfattes av første ledd, det vil si ektefelle, samboer, mindreårige barn (både egne og ektefelles/samboers barn som den ansatte bor med), samt foretak der personer etter første ledd eller nærstående etter andre ledd, har bestemmende innflytelse.

Tredje ledd forbyr eiendomsmeglingsforetak, advokat og rettshjelper som driver eiendomsmegling, å formidle bud for personer eller foretak som omfattes av første og andre ledd, eller på annen måte opptre som mellommann ved transaksjoner der slike personer eller foretak er part.

Fjerde ledd forbyr foretak, advokat og rettshjelper som driver eiendomsmegling å kjøpe eller selge egen eiendom gjennom egen virksomhet.

Femte ledd forbyr foretak, advokat og rettshjelper som driver eiendomsmegling, å motta oppdrag fra personer og foretak som nevnt i første og andre ledd, i tillegg til nærstående som går utover kretsen av nærstående etter andre ledd, og foretak der personer som nevnt i femte ledd har bestemmende innflytelse. Blant annet er foreldre, besteforeldre og søsken til ansatte omfattet av femte ledd, men ikke andre ledd. Det betyr at det legges større begrensninger på hvem eiendomsmeglingsforetaket kan motta oppdrag fra, enn hvem som kan kjøpe eiendom som eiendomsmeglingsforetaket har i oppdrag å formidle. Ansattes foreldre vil for eksempel være forhindret fra det første, men ikke det andre.

I sjette ledd gjøres det to unntak fra egenhandelsforbudet. For det første gjøres det unntak for ansatte i andre filialer enn den filialen som utfører oppdraget (filialunntaket). For det andre gjøres unntak for ansatte i filialer som kun forestår oppgjør (oppgjørsunntaket). Oppgjørsunntaket innebærer at ansatte i oppgjørsfilial likevel kan kjøpe eller selge eiendom gjennom andre filialer i foretaket, selv om oppgjørsfilialen gjennomfører oppgjøret og dermed «utfører oppdraget» eller deler av dette. Tilsvarende gjelder for ansatte i rene oppgjørsforetak, der oppgjørsforetaket utfører deler av oppdraget. Finanstilsynet har i sin praksis lagt til grunn at filialer som ikke er fysisk adskilt, i utgangspunktet skal anses som én filial i relasjon til filialunntaket, ut fra en formålstolkning av egenhandelsforbudet, jf. blant annet brev av 10. februar 2021 (sak 21/951). Dette innebærer at ansatte i en filial ikke kan selge eller kjøpe eiendom gjennom en samlokalisert filial, selv om den ansatte jobber i en filial som kun forestår oppgjør. Derimot er bestemmelsen ikke til hinder for at ansatte i en salgsfilial selger eller kjøper eiendom gjennom andre, ikke-samlokaliserte filialer, selv om oppgjøret gjennomføres av en samlokalisert oppgjørsfilial.

Etter sjuende ledd foreligger en opplysningsplikt overfor partene dersom foretak og personer som omfattes av første og andre ledd, i andre tilfeller har eller får personlig eller økonomisk interesse i den handelen oppdraget gjelder. For eksempel kan det foreligge opplysningsplikt i tilfeller der filialunntaket kommer til anvendelse eller der nærstående som ikke rammes av egenhandelsforbudet, kjøper eller selger eiendom. I «partene» inngår ikke bare selger og kjøper, men også interessenter, jf. NOU 2006: 1 merknader til § 2-12. Hvem opplysningsplikten påhviler fremgår ikke av eiendomsmeglingsloven. Forarbeidene tilsier imidlertid at ansvaret påhviler både ansvarlig megler og foretaket, jf. Ot.prp. nr. 16 (2006–2007) punkt 7.2.2.

18.2.3 Forholdet til andre tjenesteytere

Etter eiendomsmeglingsloven § 5-4 kan eiendomsmeglingsforetak, advokat og rettshjelper som driver eiendomsmegling, ikke motta inntekter eller andre fordeler fra andre enn oppdragsgiver for utføringen av oppdraget, herunder fra tjenesteytere som benyttes for gjennomføringen av

det. Tilsvarende gjelder for ansatte og personer med tilsvarende tilknytning til eiendomsmeglingsforetak, advokat og rettshjelper som driver eiendomsmegling, samt eiere og tillitsvalgte i eiendomsmeglingsforetak som normalt deltar i den daglige driften. I forarbeidene er det vist til at det kan gi eiendomsmegler insentiv til å anbefale bruk av en tjenesteyter, uavhengig av kundens reelle behov, dersom eiendomsmegleren mottar inntekter eller andre fordeler fra tjenesteytere som benyttes i gjennomføringen av oppdrag. Forbrukeren vil være prisgitt eiendomsmeglers profesjonelle råd om bruk av tjenesteytere, og det kan ikke forventes at forbrukeren vil kunne avhjelpe potensielle og reelle uavhengighetsproblemer i kraft av sine valg, jf. Ot.prp. nr. 16 (2006–2007) punkt 7.3.4. Forbud mot å motta returprovisjoner kom inn i 2007-loven. Eiendomsmeglingsloven av 1989 hadde ingen bestemmelser som etter sin ordlyd direkte rettet seg mot dette, men kravet til god meglerskikk og eiendomsmeglers omsorgsplikt satte grenser for adgangen til å motta slike inntekter og fordeler.

18.2.4 Forbud mot kobling

I eiendomsmeglingsloven § 6-3 tredje ledd er det oppstilt et forbud mot at eiendomsmegleren kan inngå oppdragsavtale, dersom inngåelse av slik avtale er satt som vilkår i avtale om annet enn eiendomsmegling. Formålet er å sikre fritt valg av eiendomsmegler. Bestemmelsen skal beskytte oppdragsgiverne mot urimelige avtaler, og skal hindre at markedsposisjon på andre områder kan utnyttes til å skaffe kunder til eiendomsmeglingsvirksomheten. Forbudet innebærer for eksempel at eiendomsmegleren ikke kan inngå oppdrag der banken har satt som vilkår at låntakeren inngår oppdrag om salg av sin nåværende bolig hos en bestemt eiendomsmegler. Eiendomsmeglingsforetak som er eiet av eller har en form for kommersielt samarbeid med finansforetak, må ha rutiner for å sikre at eiendomsmeglingsoppdrag ikke inngås i strid med eiendomsmeglingsloven § 6-3 tredje ledd, jf. Finanstilsynets brev av 7. mai 2020 til Eiendom Norge og Norges Eiendomsmeglerforbund. Foretaket må også ha rutiner for å kontrollere finansforetakets markedsføring og anbefaling av eiendomsmeglingsforetaket overfor en bestemt kunde, før eiendomsmeglingsoppdrag inngås med denne kunden. For øvrig er det også i strid med god forretningsskikk hvis en bank knytter vilkår om bruk av et bestemt eiendomsmeglingsforetak i forbindelse med långivning eller ved tilbud om andre banktjenester, jf. Finanstilsynets rundskriv 7/2016 (Prinsippet om fritt meglervalg – kobling mellom bank- og eiendomsmeglingstjenester).

Kobling den andre veien, der eiendomsmegleren stiller som vilkår at oppdragsgiveren inngår avtale om ytelser som ikke står i rimelig sammenheng med oppdraget, er forbudt i medhold av eiendomsmeglingsloven § 6-3 fjerde ledd. Det innebærer at det til eiendomsmeglingsoppdraget ikke kan knyttes vilkår om bruk av en bestemt långiver, flyttebyrå, strømleverandør mv. Derimot er det ikke noe til hinder for at eiendomsmegleren informerer om slike tilbud. Innenfor rammene av god meglerskikk kan eiendomsmegleren sette vilkår som står i sammenheng med oppdraget, for eksempel krav om innhenting av tilstandsrapport, selv om det ikke er lovpålagt.

18.3 Utvalgets vurderinger

18.3.1 Adgang til å drive annen næringsvirksomhet

Foretak som driver eiendomsmegling, har i begrenset grad adgang til å drive annen virksomhet. Helt overordnet er det utvalgets vurdering at det fortsatt bør legges begrensninger på hvilken virksomhet eiendomsmeglingsforetak kan drive i tillegg til eiendomsmegling, for å sikre tilliten til eiendomsmeglerens uavhengighet. Videre er det utvalgets vurdering at reguleringen av dette fortsatt bør innrettes slik at loven angir rammene for annen virksomhet foretakene kan drive i tillegg til eiendomsmegling, mens det i forskriften gis nærmere regulering av enkelte typer virksomhet som tillates, og enkelte som ikke tillates. Listene over virksomheter i forskriften er ikke ment å være uttømmende, uten at dette kommer til uttrykk i forskriftsteksten. Utvalget mener en ikke uttømmende liste gir mest mulig målrettet og fleksibel regulering. Det kan med fordel presiseres i forskriftsteksten at listene ikke er uttømmende.

Etter eiendomsmeglingsloven § 5-1 første ledd kreves det at eventuell annen virksomhet både skal ha naturlig sammenheng med eiendomsmegling og ikke være egnet til å svekke tilliten til foretakets integritet og uavhengighet. Etter utvalgets vurdering er dette egnede og tilstrekkelige kriterier for å ivareta formålet, som er å sikre tilliten til eiendomsmeglerens uavhengighet. Utvalget er derfor kommet til det ikke er behov for endringer av disse kriteriene.

Som følge av utvalgets forslag om å oppheve advokaters rett til å drive eiendomsmegling i kraft av advokatbevillingen, slik det er behandlet i

punkt 15.4.3, fjernes «advokater» fra § 5-1 første ledd. I andre ledd foreslår utvalget kun en mindre endring for å tilpasse bestemmelsen til at advokater i fremtiden må drive eiendomsmegling i foretak med tillatelse fra Finanstilsynet. For at advokatforetak skal kunne få tillatelse til å drive eiendomsmeglingsvirksomhet, vil det fortsatt være behov for å gjøre unntak for rettshjelpsvirksomhet som ikke er egnet til å svekke tilliten til foretakets integritet og uavhengighet. Eiendomsmeglingsforetaket må foreta en konkret vurdering av om det enkelte rettshjelpsoppdrag vil kunne være egnet til å svekke tilliten til foretakets integritet og uavhengighet, der gjeldende forvaltningspraksis vil være retningsgivende. Se lovutkastet § 5-1 første og andre ledd. For noen advokatforetak vil det trolig være hensiktsmessig å skille ut eiendomsmeglingsvirksomheten i et eget foretak, ettersom begrensningen på hvilke rettshjelpsoppdrag advokatforetaket kan påta seg i tillegg til eiendomsmeglingsvirksomhet, vil gjelde hele advokatforetaket, ikke bare for de ansatte som utfører eiendomsmeglingen. Å legge eiendomsmeglingsvirksomheten i et eget foretak vil også redusere vanskelige grensedragninger knyttet til hvilke ansatte som omfattes av virksomhetsbegrensningene i eiendomsmeglingsloven § 5-2.

Nærmere regler om eiendomsmeglingsforetakenes adgang til å drive annen virksomhet er fastsatt i eiendomsmeglingsforskriften, herunder særlig adgangen til å drive eiendomsforvaltning og andre rådgivningstjenester, samt å formidle boliglån og forsikringer. Utvalget har vurdert disse bestemmelsene og gir mer generelle anbefalinger til regulering, men som omtalt i kapittel 2 legger utvalget ikke frem konkrete forslag til forskriftsbestemmelser.

18.3.2 Formidling og forvaltning av utleie

Eiendomsmeglingsforetak har adgang til å drive *eiendomsforvaltning* i form av forretningsførsel og utleieforvaltning, som omtalt i punkt 18.2.1. Bråthen-utvalget vurderte om eiendomsmeglingsforetak burde ha adgang til å drive utleieforvaltning i NOU 2006: 1 punkt 8.7.2.1. I utgangspunktet var det enighet om at dette i sin alminnelighet burde være tillatt, men det var uenighet om det burde være tillatt å forestå forvaltning i oppdrag der foretaket i forkant hadde formidlet leiekontrakten. Flertallet mente dette burde være tillatt, blant annet med henvisning til at utleiemegleren og leietakeren får personlig kontakt i forbindelse med inngåelse av leiekontrakten, noe som kan virke konfliktdempende ved eventuelt mislighold, samt at erfaringene var gode og det var lite klager på denne virksomheten. Flertallet kunne heller ikke se at slik bistand var egnet til å svekke tilliten til eiendomsmegleren. Mindretallet mente derimot det var prinsipielt uheldig at eiendomsmegleren går fra å være mellommann i utleiemeglingsoppdraget til partsrepresentant i forvaltningsoppdraget, og at det ikke er gitt at partene forstår hvor det første oppdraget slutter og det andre starter. Mindretallet argumenterte videre for at utsikten til et fremtidig forvaltningsoppdrag, kan ha innvirkning på utførelsen av formidlingsoppdraget. Mindretallet mente derfor det kunne være ødeleggende for tilliten til utleiemegleren og bransjen generelt, hvis utleiemegleren kunne tilby etterfølgende utleieforvaltning. Finansdepartementet tok ikke stilling til dette i proposisjonen til ny eiendomsmeglingslov, men utsatte vurderingen til forskriftsarbeidet, jf. Ot.prp. nr. 16 (2006–2007) punkt 7.4.4. Finanstilsynet utarbeidet forskriftsforslag i tråd med flertallet i Bråthen-utvalget, som ble vedtatt av Finansdepartementet. Finanstilsynet la vekt på at det ikke forelå negative erfaringer med utleieforvaltningen og anså ikke slik virksomhet som egnet til å svekke tilliten til foretakets integritet og uavhengighet, verken generelt eller i det enkelte utleieoppdrag.

Etter utvalgets vurdering må utleieforvaltning kunne sies å ha naturlig sammenheng med eiendomsmegling, især for foretak som har spesialisert seg på formidling i utleiemarkedet. Utvalget kan videre ikke se at forvaltningen er egnet til å svekke tilliten til foretakets integritet og uavhengighet, heller ikke i tilfeller der foretaket har formidlet leiekontrakten. Etter utvalgets oppfatning bidrar tvert imot eiendomsmeglingsforetakene til seriøse og robuste aktører i utleiemarkedet, i og med at eiendomsmeglingsforetakene er underlagt offentligrettslig regulering og tilsyn. Slik tilfellet også var ved forrige lovrevisjon, mottar Finanstilsynet nesten ingen klager på eiendomsmeglingsforetakenes utleieforvaltning. Utvalget kan derfor ikke se grunn til å fjerne eiendomsmeglingsforetakenes adgang til å drive slik virksomhet. Imidlertid mener utvalget at det er behov for å stille enkelte krav til eiendomsmeglingsforetak som skal drive utleieforvaltning som også omfatter håndtering av husleieinnbetalinger.

Midler som eiendomsmeglingsforetaket mottar fra leietaker i forbindelse med etablering av leieforholdet, typisk depositum, er klientmidler i eiendomsmeglingslovens forstand og dekkes av den lovpålagte sikkerhetsstillelsen. Leietakers løpende innbetaling av husleie til eiendomsmeglingsforetakets konto etter at leieforholdet er eta-

blert, er imidlertid ikke å anse som klientmidler etter eiendomsmeglingsloven, og er derfor ikke dekket av sikkerhetsstillelsen. Forbrukerne vil ikke nødvendigvis oppfatte forskjellen mellom eiendomsmegling og eiendomsforvaltning, og tror kanskje at leieinnbetalingene er sikret. Slik utvalget ser det, vil det kunne svekke tilliten til hele eiendomsmeglingsbransjen, ikke bare til utleiemegling, dersom midler knyttet til forvaltningsvirksomhet går tapt og kundene taper penger. Utvalget mener derfor det bør kreves at eiendomsmeglingsforetak som skal drive utleieforvaltning som omfatter mottak av leieinnbetalinger, må ha formuesansvarsforsikring eller tilsvarende sikkerhet som omfatter disse midlene. Alternativt må virksomheten organiseres slik at leieinnbetalingene ikke går via eiendomsmeglingsforetakets konto, men direkte til utleiers konto.

Utleiemeglere kan yte kreditt i form av å garantere for rettidig leieinnbetaling overfor utleier uavhengig av om leietaker betaler i tide. Etter utvalgets vurdering er det en forutsetning at slik kredittyting kun gjøres med eiendomsmeglingsforetakets egne midler. Eiendomsmeglingsforetak som tilbyr utleieforvaltning gjennom samarbeidende utleieforvaltningsselskap, bør pålegges plikt til å påse at det samarbeidende forvaltningsforetaket sikrer klientenes løpende husleieinnbetalinger i samsvar med ovennevnte. Etter utvalgets vurdering kan dette reguleres i eiendomsmeglingsforskriften, i medhold av forskriftshjemmelen i eiendomsmeglingsloven § 5-1 tredje ledd. Det kan stilles spørsmål om utleieforvaltning, som utvalget oppfatter at i stor grad dreier seg om å kreve inn husleie fra leietakere og formidle videre til utleier, faller inn under konsesjonspliktig betalingsformidling etter finansforetaksloven § 2-10. Utvalget har ikke tatt stilling til dette, men vil påpeke at spørsmålet kan ha betydning for konkurransesituasjonen mellom eiendomsmeglingsforetak og andre aktører som tilbyr utleieforvaltning. Andre aktører vil ikke være underlagt tilsyn etter eiendomsmeglingsloven og samme krav til sikring av klientmidler.

18.3.3 Låneformidling

Eiendomsmeglingsforetak har adgang til å drive *låneformidling* mot vederlag. Låneformidling går ut på å knytte sammen og legge til rette for at låntaker og långiver kan inngå en låneavtale. Låneformidling er ikke konsesjonspliktig virksomhet, men det kreves at foretaket før oppstart av virksomheten gir Finanstilsynet melding etter lov av 10. april 2015 nr. 17 om finansforetak og finanskonsern § 2-18. Bråthen-utvalget vurderte om eiendomsmeglingsforetak burde kunne forestå kredittformidling i NOU 2006: 1 punkt 8.7.2.1, og var delt i synet på dette. Flertallet mente slik formidlingsvirksomhet kunne være egnet til å svekke tilliten til eiendomsmeglerens uavhengighet og svekke bransjens anseelse. Begrunnelsen for dette var at låneformidlingen som regel skjedde før handel kom i stand, og slik at eiendomsmeglerens vederlag var betinget av at lånet ble aktualisert. Dette kunne påvirke eiendomsmeglerens rådgivning overfor selger under budgivningen. Selv om flertallet ikke anså dette for å være særlig praktisk, mente flertallet at tanken på det alene var egnet til å svekken tilliten til at eiendomsmegleren handler i begge partenes interesse. Flertallet viste også til at bankvirksomhet og eiendomsmeglingsvirksomhet bør holdes fra hverandre, samt at brukerne av eiendomsmeglingstjenester heller ikke har behov for at eiendomsmegleren formidler lån. Mindretallet viste derimot til at slik formidling ikke ville være egnet til å svekke tilliten til eiendomsmegleren, dersom kundene gjøres skriftlig oppmerksom på at eiendomsmegleren mottar vederlag for formidlingen.

I høringen av NOU 2006: 1 stilte flere høringsinstanser seg negative til å forby eiendomsmeglingsforetakene å drive låneformidling. Konkurransetilsynet og daværende Fornyings- og administrasjonsdepartementet pekte på at et forbud kunne ha negative konkurransemessig konsekvenser, både for tilbudet av eiendomsmeglingstjenester og utlånsmarkedet til personkunder, jf. Ot.prp. nr. 16 (2006–2007) punkt 7.4.3. Finansdepartementet tok ikke stilling til dette i proposisjonen til ny eiendomsmeglingslov. I sitt forslag til ny eiendomsmeglingsforskrift gikk Finanstilsynet inn for at ikke-konsesjonspliktig låneformidling mot vederlag fortsatt skulle være tillat, men under gitte forutsetninger som er ment å forhindre at eiendomsmegleren som utfører oppdraget, får uheldige insentiver. Finansdepartementet vedtok bestemmelsen slik den var foreslått, jf. eiendomsmeglingsforskriften § 5-2.

Kjøp av eiendom blir for en stor del lånefinansiert med pant i eiendommen som omsettes. Etter utvalgets vurdering må formidling av lån i forbindelse med eiendomshandel derfor kunne sies å ha naturlig sammenheng med eiendomsmegling. Spørsmålet blir dermed om låneformidling mot vederlag er egnet til å svekke tilliten til foretakets integritet og uavhengighet, og i så fall ikke bør tillates. Gitt at kjøperen, som også er låntakeren, får informasjon om eventuell tilknytning mellom eiendomsmeglingsvirksomheten og långiveren, kan

utvalget ikke se at tillitten til eiendomsmeglers uavhengighet vil bli svekket. For å sikre at boligkjøperne får den nødvendige informasjonen, foreslår utvalget en plikt for eiendomsmegler til å informere i salgsoppgaven om «samarbeid eller tilknytning til foretak som kan være egnet til å påvirke valg av eiendomsmegler», blant annet bank, finansforetak, medieforetak mv. Se lovutkastet § 6-7 andre ledd nr. 15. Forslaget er nærmere beskrevet i punkt 19.3.6.3. Med en slik utvidelse av eiendomsmeglerens opplysningsplikt blir hensynet til eiendomsmeglerens uavhengighet etter utvalgets vurdering tilstrekkelig ivaretatt gjennom reguleringen i eiendomsmeglingsforskriften § 5-2. Vederlaget foretaket mottar vil også normalt være relativt beskjedent. Utvalget anbefaler at eiendomsmeglingsforetak fortsatt gis adgang til å formidle lån mot vederlag, og at reguleringen i eiendomsmeglingsforskriften § 5-2 videreføres. Utvalget presiserer at eiendomsmeglingsforetakenes kunder uansett skal sikres fritt valg av finansielle tjenester. Dette innebærer at eiendomsmeglingsforetaket ikke kan sette vilkår om bruk av en bestemt långiver.

Som nevnt i punkt 18.2.1, gjelder det et forbud mot at den enkelte ansatte i eiendomsmeglingsforetaket mottar inntekter eller andre fordeler i forbindelse med låneformidling, både direkte fra banken eller fra eiendomsmeglingsforetaket. Utvalget mener det er grunn til å presisere hvor langt dette forbudet rekker. Etter utvalgets oppfatning innebærer forbudet også at eiendomsmeglingsforetaket ikke kan fordele oppdrag som er resultat av tips fra banken, basert på hvor mange lån eller tips om lånekunder den enkelte eiendomsmegler har formidlet for den samme banken, når eiendomsmeglerne helt eller delvis har provisjonsbasert avlønning.

18.3.4 Formidling av forsikringer

Eiendomsmeglingsforetak har adgang til å formidle *forsikringer*, både forsikringer knyttet til eierskiftet, som boligselger- og boligkjøperforsikringer, men også innbo- og boligforsikringer. Det som har vært et spørsmål, er om formidlingen kan skje mot vederlag. I Bråthen-utvalget var det enighet om at eiendomsmeglingsforetak bør kunne formidle innbo- og boligforsikringer mot vederlag, som typisk formidles etter at handel er kommet i stand og hvor det ikke er fare for tilliten til eiendomsmeglerens uavhengighet, jf. NOU 2006: 1 punkt 8.7.2.1. Utvalget er enig i dette og ser ingen grunn til å drøfte adgangen til å formidle slike forsikringer nærmere.

Når det gjaldt formidling av boligselgerforsikring var det i utgangspunktet enighet i Bråthen-utvalget om at eiendomsmeglingsforetak burde kunne tilby og orientere om forsikringsproduktet, men det var uenighet om foretaket også skulle kunne motta vederlag for formidlingen. Flertallet mente at en slik forsikring har betydning for den informasjon om eiendommen som eiendomsmegleren har ansvaret for å frembringe, og at vederlag for hver forsikring som formidles vil kunne føre til at eiendomsmegleren ikke foretar en objektiv og upartisk orientering om produktet. Mindretallet mente derimot at det ikke ville være betenkelig at det mottas vederlag for formidlingen, så lenge kundene skriftlig blir gjort oppmerksom på at foretaket eller eiendomsmegleren mottar vederlag for formidlingen fra forsikringsselskapet. Mindretallet viste videre til at eiendomsmeglingsforetakene har bidratt til økt konkurranse på dette området, som har kommet forbrukerne til gode gjennom reduserte priser, samt at eiendomsmeglerne har hatt en ikke ubetydelig arbeidsbelastning knyttet til salg av produktet, noe mindretallet mente det er rimelig at eiendomsmegleren får kompensasjon for.

Finanstilsynets forslag til forskriftsregulering om forsikringsformidling var i tråd med Bråthen-utvalgets mindretall, og gikk ut på at eiendomsmeglingsforetak skulle kunne formidle eierskifteforsikring mot godtgjørelse, men med plikt til å gjøre partene skriftlig oppmerksom på dette før formidlingen. Finanstilsynet mente det var liten grunn til å anta at eiendomsmeglingsforetakets uavhengighet og rollen som nøytral mellommann ville være truet av at eiendomsmeglingsforetak mottar vederlag for slik formidling. Finanstilsynet pekte på at det eventuelle vederlaget normalt vil være av beskjeden størrelse, samt at det også var kommet et forsikringsprodukt for kjøperne på markedet (boligkjøperforsikringen). Forskriftsforslaget ble ikke tatt til følge av Finansdepartementet, som fastsatte forskriftsregulering i samsvar med synspunktet til flertallet i Bråthen-utvalget.

Etter utvalgets oppfatning må formidling av boligselger- og boligkjøperforsikring kunne sies å ha naturlig sammenheng med eiendomsmegling. Det er nær tilknytning mellom gjennomføring av eiendomsmeglingsoppdraget og formidling av disse forsikringsproduktene. Det ligger innenfor eiendomsmeglerens rådgivningsplikt å gi selger og kjøper råd om dette, og formidling av slike forsikringer vil derfor i sin alminnelighet ikke kunne sies å være egnet til å svekke tilliten til eiendomsmeglingsforetakets integritet og uavhengig-

het. Spørsmålet blir dermed om dette endres av at eiendomsmeglingsforetaket mottar et vederlag for formidling av forsikringen.

Etter utvalgets vurdering kan det stilles spørsmål ved den begrunnelsen som flertallet i Bråthen-utvalget la til grunn. Slik utvalget ser det vil formidling av boligselgerforsikring mot vederlag ikke endre eiendomsmeglerens plikter og ansvar etter eiendomsmeglingsloven. Eiendomsmegleren har selvstendig undersøkelses- og opplysningsplikt om alle forhold av betydning for avtalen, i tillegg til omsorgsplikt overfor kjøperen. Dersom forsikringsselskapet som tilbyr boligselgerforsikringen kommer i ansvar som følge av mangelfulle eller feilaktige opplysninger fra selgeren, løper eiendomsmeglingsforetaket risiko for regresskrav. Eventuell regress betinger at grunnlaget for erstatningen kan henføres til at eiendomsmegleren ikke har oppfylt sine plikter etter eiendomsmeglingsloven. Et vederlag til eiendomsmegleren for formidling av boligselgerforsikring, som normalt vil være av beskjeden størrelse sammenliknet med vederlaget for meglingsoppdraget, vil neppe ha merkbar virkning på hvordan eiendomsmegleren utfører oppdraget.

Vedtatte endringer i avhendingslova, som blant annet innebærer at selger ikke gyldig kan ta «som den er»- forbehold, legger større risiko på selgeren for avvik mellom avtalt eller forventet tilstand og eiendommens faktiske tilstand. Denne risikoen vil selger ha en legitim interesse i å kunne forsikre. I Prop. 44 L (2018–2019) punkt 7.2.3.2 vises det også til viktigheten av boligselgerforsikring i tilknytningen til den økte risikoen for selger. Selgeren vil også kunne ha behov for rådgivning knyttet til objektive dekningsbegrensninger i det konkrete forsikringstilbudet, eksempelvis tidsmessige og beløpsmessige rammer, samt subjektive dekningsbegrensninger etter forsikringsavtaleloven kapittel 4. Dersom eiendomsmegleren bruker tid og ressurser på å forklare oppdragsgiveren risikoen for avkortning dersom opplysningsplikten misligholdes, vil det kunne bidra til å forsterke selgerens insentiver til å fremskaffe og formidle opplysninger om eiendommen, som igjen kan bidra til å sikre en trygg og forutsigbar bolighandel. For å kunne gjøre en god jobb, må eiendomsmegler ha god kjennskap til forsikringsproduktet som formidles, og eventuelle begrensninger i dette. Etter utvalgets vurdering er det ikke urimelig at oppdragstakeren skal kunne motta et rimelig vederlag for dette arbeidet.

Utvalget er derfor kommet til at det bør åpnes for at eiendomsmeglingsforetaket kan motta vederlag for formidling av boligselgerforsikring, under forutsetning av at kundene skriftlig blir gjort oppmerksom på at foretaket mottar slikt vederlag, og at vederlagets størrelse opplyses i salgsoppgaven. En slik forutsetning følger også av forsikringsformidlingsforskriften § 3-1, jf. forsikringsformidlingsloven § 7-7, jf. § 5-1. Utvalget presiserer at det må være tale om et rimelig vederlag som står i forhold til både eiendomsmeglerens ressursbruk og premien forsikringstaker skal betale for polisen. For å unngå tvil om insentivene til ansatte som utfører oppdraget, kan det knyttes tilsvarende vilkår til mottak av vederlag for boligselgerforsikring, som gjelder for vederlag for låneformidling etter eiendomsmeglingsforskriften § 5-2 andre og tredje ledd. Tilsvarende bør i tilfelle også gjelde for formidling av boligkjøperforsikring mot vederlag. Det vil innebære at vederlaget må utbetales til eiendomsmeglingsforetaket, som ikke kan utbetale noen form for bonus eller andre fordeler til ansatte som er knyttet til formidling av boligselger- og boligkjøperforsikring.

Utvalget presiserer at eiendomsmeglingsforetakenes kunder uansett skal sikres fritt valg av finansielle tjenester. Det innebærer at eiendomsmeglingsforetaket ikke kan sette vilkår om kjøp av tjenester fra en bestemt forsikringstilbyder, slik at kunden kan velge en annen leverandør. Eiendomsmeglingsforetaket har derimot ikke plikt til å tilby forsikring fra flere leverandører.

En forutsetning for å kunne motta vederlag for formidling av boligselger- og boligkjøperforsikring, vil uansett være at eiendomsmeglingsforetaket oppfyller de krav som stilles til aksessorisk forsikringsagentvirksomhet etter lov av 10. juni 2005 nr. 41 om forsikringsformidling (forsikringsformidlingsloven). Dette innebærer blant annet krav til registrering i forsikringsforetakets agentregister, jf. forsikringsformidlingsloven § 7-9, samt krav til egnethet og kompetanse for daglig leder og ansatte som formidler forsikringene, jf. forskrift av 27. februar 2006 nr. 252 om aksessorisk forsikringsagentvirksomhet § 3 og § 4.

18.3.5 Produktplassering av møbler og interiør

Produktplassering av møbler og interiør i visningsboliger har fått et visst omfang. Spørsmålet er om eiendomsmeglingsforetak kan tilby produktplassering til leverandører av møbler og interiør, mot vederlag. Slik virksomhet vil være å anse som annen virksomhet enn eiendomsmegling, jf. eiendomsmeglingsloven § 5-1.

Tjenesten vil ikke være å anse som en tjeneste som andre leverandører yter til oppdragsgiver i

gjennomføringen av eiendomsmeglingsoppdraget, og vil derfor ikke omfattes av forbudet i § 5-4. Forbudet vil bare hindre slik aktivitet dersom produktplassering i form av møblering inngår i det avtalte eiendomsmeglingsoppdraget. I slike tilfeller vil det ikke være adgang til å motta inntekter fra andre enn oppdragsgiver, jf. eiendomsmeglingsloven § 7-2 fjerde ledd og § 5-4. Slike tjenester vil heller ikke rammes av forbudet i eiendomsmeglingsforskriften § 5-1 andre ledd bokstav b, da det her ikke er tale om markedsføring av fast eiendom, eller annen opptreden som representant for bare én part i forbindelse med omsetning av fast eiendom.

Etter utvalgets vurdering må slik produktplassering av møbler og interiør anses for å ha naturlig sammenheng med eiendomsmegling, jf. eiendomsmeglingsloven § 5-1. Adgangen til å yte slike tjenester vil følgelig bero på om tjenesten anses å være egnet til å svekke tilliten til eiendomsmeglers integritet og uavhengighet eller ikke, jf. eiendomsmeglingsloven § 5-1. Utvalget kan ikke se at slik produktplassering vil kunne være egnet til å svekke tilliten. Tjenesten tilbys ovenfor tredjeparter, og vil derfor ikke være egnet til å skape avhengighetsforhold til en av partene i handelen. Krav til god meglerskikk og markedsføringsskikk kan ivaretas ved at det opplyses i salgsoppgaven og på visningen at møbler og interiør er produktplassering. Det kan også tenkes andre tilfeller av produktplassering som vil ha en nær og naturlig sammenheng med eiendomsmeglingsoppdraget, og ikke vil være egnet til å svekke eiendomsmeglers integritet og uavhengighet. Utvalget foreslår at dette vurderes nærmere ved utarbeidelse av nye bestemmelser i eiendomsmeglingsforskriften.

18.3.6 Forbud mot egenhandel og opplysningsplikt om egeninteresse

Eiendomsmeglerens rolle som nøytral formidler er ikke forenelig med at eiendomsmegleren selv går inn i handelen som selger eller kjøper. I så fall kunne eiendomsmegleren utnytte et informasjonsovertak til egen fordel på bekostning av forbrukeren. Forbud mot egenhandel er nødvendig for å sikre tilliten til at selger og kjøpers interesser blir ivaretatt ved bruk av eiendomsmegler. Utvalget slutter seg til Bråthen-utvalgets standpunkt i NOU 2006: 1 punkt 8.5.2 om at selv om dette et stykke på vei kan utledes av kravet til god meglerskikk, bør det være regulering som uttrykkelig slår fast at det er lovstridig å innta en posisjon hvor eiendomsmeglers egeninteresse kan ha innflytelse på gjennomføring av oppdraget. Helt overordnet mener utvalget at egenhandel fortsatt bør være forbudt for eiendomsmeglere.

Egenhandelsforbudet skal forhindre ansatte og andre personer med tilknytning til eiendomsmeglingsforetaket fra å selge eller leie ut egen eiendom gjennom den aktuelle virksomheten. Disse personene kan heller ikke kjøpe eller leie eiendom som det aktuelle foretaket har eller har hatt i oppdrag å formidle. Kjøpsforbudet er tilbakevirkende for å hindre omgåelse ved at foretaket avslutter oppdraget. Etter eiendomsmeglingsloven 1989 forelå en slik omgåelsesmulighet, men dette ble innskjerpet med den etterfølgende loven. Utvalget mener forbudet mot egenhandel er godt begrunnet og at gjeldende bestemmelser bør videreføres.

Forbudet omfatter også ansattes nærstående. Hvem som er å anse som nærstående, avhenger av om det dreier seg om å inngå oppdrag med det aktuelle foretaket eller å kjøpe eller legge inn bud på eiendom som foretaket har i oppdrag å selge. Loven beskriver en videre krets av nærstående når det gjelder hvem eiendomsmeglingsforetaket kan motta oppdrag fra, ettersom det vil være i de tilfellene at risikoen for eventuell innflytelse på gjennomføringen av oppdraget er størst. Mer perifere nærstående som legger inn bud på en eiendom, har derimot mindre mulighet til å påvirke handelen. Utvalget mener bestemmelsene om nærstående bør videreføres og ser heller ikke behov for å gjøre endringer i kretsen av hvem som anses om nærstående.

Det gjelder to unntak fra egenhandelsforbudet – for ansatte i andre filialer enn den som gjennomfører oppdraget (filialunntaket) og ansatte i filialer og foretak som kun forestår oppgjør (oppgjørsunntaket). Det førstnevnte unntaket, for andre filialer, gjaldt også etter eiendomsmeglingsforskriften 1990 § 8-4. Bråthen-utvalget foreslo å videreføre unntaket direkte i lovbestemmelsen, jf. NOU 2006: 1 punkt 8.5.2. I behandlingen av lovforslaget var Finansdepartementet enig i videreføring av filialunntaket, samt at unntak fra egenhandelsforbudet i størst mulig grad bør fremgå av lovteksten, jf. Ot.prp. nr. (2006–2007) punkt 7.2.4. I tillegg foreslo Finansdepartementet å innføre et oppgjørsunntak, fordi det ellers ville være urimelig at ansatte i oppgjørsfilialer ikke skulle kunne handle noen av de eiendommer som formidles av foretakets andre filialer, og der foretaket selv tar oppgjøret.

Den organisatoriske avgrensningen av egenhandelsforbudet avhenger av hvor langt ut i selskapsstrukturen ansatte mv. antas å kunne påvirke transaksjoner som andre gjennomfører.

Den ansattes innflytelse på gjennomføringen av oppdraget er mindre når oppdraget gjennomføres av en annen filial, og ansatte som kun jobber med oppgjør vil ha begrenset mulighet til å utøve noen innflytelse på salgsprosessen. Dersom eiendomsmegleren i den andre filialen som utfører oppdraget, har personlig eller økonomisk interesse i den handelen oppdraget gjelder, følger det uansett en opplysningsplikt etter eiendomsmeglingsloven § 5-3 syvende ledd. I tillegg bør virksomheten ikke behandles forskjellig ut fra hvordan den organiseres – som separate foretak i en kjede – eller som ett foretak med underliggende filialer. Dersom filialunntaket fjernes, kunne det fremstå som mindre attraktivt å være ansatt i kjede med filialstruktur enn i kjede med separate foretak. Disse argumentene støtter opp om avgrensningen av egenhandelsforbudet til filialen der personen er ansatt eller tilknyttet. Et unntak fra dette gjelder for foretakets eiere, tillitsvalgte, daglig leder og øverste ledelse som normalt deltar i den daglige driften, ettersom disse rollene anses å omfatte alle underliggende filialer og gir mulighet til å utøve slik innflytelse på oppdraget som egenhandelsforbudet skal forhindre. Personer i slike roller omfattes derfor ikke av filialunntaket. Utvalget foreslår at filialunntaket og oppgjørsunntaket videreføres.

Opplysningsplikten etter syvende ledd, om personlig eller økonomisk interesse i handelen, kommer ikke klart frem av lovteksten. Mottakeren er «partene», som gjerne oppfattes som selger og kjøper, men ikke nødvendigvis forbindes med andre interessenter. Utvalget foreslår at bestemmelsen endres slik at det i lovteksten ikke avgrenses hvem som skal motta opplysningene. Utvalget foreslår følgende ordlyd: «Dersom personer eller foretak som nevnt i første og annet ledd i andre tilfeller har eller får personlig eller økonomisk interesse i den handelen oppdraget gjelder, skal *det straks opplyses om dette.»*

18.3.7 Forbud mot kobling

Utvalget har vurdert om det er behov for endringer i forbudet mot kobling av eiendomsmeglingstjenester og andre tjenester. Etter utvalgets vurdering er koblingsforbudet viktig både for å beskytte forbrukerne og for konkurransen i markedet for eiendomsmeglingstjenester. Utvalget slutter seg til Falkanger-utvalgets uttalelse om at forbudet mot kobling er en forutsetning for at finansforetak skal kunne eie eiendomsmeglingsforetak, jf. NOU 1987: 14 i merknadene til § 3-4. Utvalget foreslår derfor at koblingsforbudet og forbudet mot koblingssalg videreføres i ny lov.

Forbudet mot kobling er plassert i eiendomsmeglingsloven § 6-3 God meglerskikk. Slik utvalget ser det vil flytting til en egen bestemmelse gi forbudet en mer selvstendig betydning og bidra til å synliggjøre prinsippet om fritt meglervalg. Ettersom forbudet er ment å sikre eiendomsmeglerens uavhengighet fra andre aktører med tilknytning til bolighandelen, blant annet banker og forsikringsselskaper, synes utvalget også det er mer passende å plassere forbudet i lovens kapittel 5, som omhandler uavhengighet. Dette taler for å regulere koblingsforbudet i en egen bestemmelse i eiendomsmeglingsloven kapittel 5 med overskriften «Forbud mot kobling». Det vil også bidra til at eiendomsmeglingsloven § 6-3 blir en rendyrket bestemmelse om god meglerskikk. Utvalget foreslår videre en endring i ordlyden i bestemmelsen om forbud mot kobling av eiendomsmeglingstjenester, i den hensikt å få klarere frem at bestemmelsen dreier seg om kobling. Utvalget foreslår at ordlyden endres slik: «Oppdragstakeren skal ikke inngå oppdragsavtale dersom slik avtale er *et resultat av kobling, ved at det er* satt som vilkår i avtale om annet enn eiendomsmegling.» Se lovutkastet § 5-5 første ledd. Forbudet mot at eiendomsmegleren driver koblingssalg av ytelser som ikke står i sammenheng med eiendomsmeglingsoppdraget, blir ny § 5-5 andre ledd.

Kapittel 19
Oppdraget og utførelsen av dette

19.1 Innledning

Eiendomsmegleren er pålagt en rekke oppgaver ved gjennomføring av eiendomsmeglingsoppdrag. Reglene om oppdraget og utførelsen av dette er samlet i kapittel 6 i gjeldende eiendomsmeglingslov. Pliktene som følger av kapittel 6 påhviler både oppdragstakere, det vil si eiendomsmeglingsforetak, advokat og rettshjelper som driver eiendomsmeglingsvirksomhet, og den enkelte person som har kompetanse til å opptre som ansvarlig megler og eiendomsmeglerfullmektig, i deres virksomhetsutøvelse, jf. eiendomsmeglingsloven § 6-1.

I punkt 19.2 er det redegjort for gjeldende rett med utgangspunkt i eiendomsmeglerens oppgaver og plikter knyttet til de ulike fasene som normalt inngår i et oppdrag om salg av bolig- eller fritidseiendom. Fasene i et typisk salgsoppdrag er nærmere beskrevet i punkt 14.2.3.

I punkt 19.3 kommer utvalgets vurdering av reguleringen av eiendomsmeglerens plikter ved gjennomføring av oppdraget etter eiendomsmeglingsloven. Arbeidsfordelingen mellom ansvarlig megler, eiendomsmeglerfullmektig og medhjelpere behandles også, men ikke kvalifikasjonskravene for disse rollene, som er behandlet i kapittel 17. Forslagene om budgivning tar utgangspunkt i analysen og utvalgets vurderinger i kapittel 6. Eiendomsmegleres plikter etter hvitvaskingsregelverket, som også påvirker utførelsen av oppdraget, er behandlet i kapittel 12.

19.2 Gjeldende rett

19.2.1 Ansvarlig megler på hvert oppdrag

I medhold av eiendomsmeglingsloven § 6-2 første ledd skal det utpekes en ansvarlig megler på hvert oppdrag. Ansvarlig megler skal ha eiendomsmeglerbrev, advokatbevilling eller tillatelse for jurister til å være fagansvarlig og ansvarlig megler. I tillegg kan personer med tillatelse til å være ansvarlig megler etter overgangsordningen, også være ansvarlig megler, jf. overgangsforskriften § 5. Rettshjelpere som driver eiendomsmegling i medhold av eiendomsmeglingsforskriften § 2-1, kan opptre som ansvarlig megler på eiendomsmeglingsoppdrag som inngår i rettshjelpsvirksomheten. I medhold av eiendomsmeglingsloven § 6-2 andre ledd skal ansvarlig megler selv utføre de vesentligste elementene i meglingsoppdrag, men kan benytte seg av medhjelper som har bestått godkjent eksamen til mindre vesentlige oppgaver og oppgaver av rutinemessig eller teknisk karakter. Dette er imidlertid ikke til hinder for at oppdrag utføres av eiendomsmeglerfullmektig under kontroll av ansvarlig megler for oppdraget, eller at oppgjør kan utføres av medhjelper som har bestått godkjent eksamen i oppgjør (oppgjørsmedhjelper), jf. tredje ledd.

I eiendomsmeglingsforskriften § 6-1 er det gitt utfyllende regler for arbeidsfordelingen mellom ansvarlig megler og medhjelper, der sentrale oppgaver er forbeholdt ansvarlig megler. Etter første ledd er det bare ansvarlig megler som kan:

- inngå oppdragsavtale,
- besiktige og undersøke eiendommen,
- gi opplysninger og råd som kan være av betydning for handelen og gjennomføringen av denne,
- avholde budrunde, samt
- avholde kontraktsmøte.

I andre ledd er det fastsatt at medhjelpere kan:

- innhente opplysninger til salgsoppgave og utforme utkast til denne,
- utforme utkast til salgsannonser og annen markedsføring,
- forestå visninger,
- utarbeide utkast til kjøpekontrakt,
- utarbeide og klargjøre dokumenter som skal tinglyses, og
- utarbeide utkast til særskilte avtaler, søknader eller andre dokumenter tilknyttet handelen oppdraget gjelder, herunder dokumenter vedrørende oppgjør.

Ansvarlig megler skal instruere, kontrollere og godkjenne medhjelpers arbeid, jf. tredje ledd.

Hele eller deler av oppdraget kan utføres av eiendomsmeglerfullmektig under kontroll av ansvarlig megler, med unntak av det å signere på oppdragsavtalen, som bare ansvarlig megler kan gjøre, jf. eiendomsmeglingsloven § 6-4 tredje ledd. I tillegg kan oppgjøret gjennomføres av oppgjørsmedhjelper under kontroll av ansvarlig megler. Dersom oppgjøret gjennomføres i filial eller foretak som kun gjennomfører oppgjør, skal fagansvarlig i den aktuelle filialen eller foretaket føre kontroll med den som utfører oppgjøret, jf. eiendomsmeglingsforskriften § 6-1 fjerde ledd.

19.2.2 God meglerskikk og eiendomsmeglers omsorgsplikt

I eiendomsmeglingsloven § 6-3 første ledd er det nedfelt et grunnleggende krav til at eiendomsmegler skal utføre oppdraget «i samsvar med god meglerskikk med omsorg for begge parters interesser». Kravet til god meglerskikk gjelder generelt, men bestemmelsen kommer først og fremst til anvendelse der eiendomsmeglingsloven ikke gir presise regler om eiendomsmeglers plikter overfor partene i handelen, og partene ikke har presisert dette i oppdragsavtalen. Bestemmelsen innebærer at eiendomsmegleren kan ha andre forpliktelser enn de som følger direkte av lovteksten, og har også rettskildemessig verdi ved tolkning av rekkevidden av andre bestemmelser i loven.

«God meglerskikk» blir beskrevet som en rettslig standard. Karakteristisk for rettslige standarder er at de ikke oppstiller bestemte og konkrete kriterier, men gir anvisning på en norm eller målestokk med utgangspunkt i hva som er vanlig praksis i bransjen. Normen vil kunne variere over tid og etter hvilken sitasjon man befinner seg i. I forarbeidene til eiendomsmeglingsloven er det imidlertid lagt til grunn at god meglerskikk er noe mer. I Ot.prp. nr. 59 (1988–89) punkt 5.2 beskrives god meglerskikk som en «objektiv norm der hensynet til partene er det mest fremtredende». Bransjepraksis vil kun være et utgangspunkt ved fastleggelse av det nærmere innholdet. Det må også legges vekt på hva som følger av lovgivning, rettspraksis, myndighetspraksis og reelle hensyn. I NOU 2006: 1 punkt 10.2.1 er hensynet til betryggende omsetning av fast eiendom fremhevet som et reelt hensyn som bør vektlegges, i tillegg til hensynet til partene.

Normen for god meglerskikk er fleksibel i den forstand at det kan tas hensyn til momenter som eiendommens karakter, transaksjonens størrelse, hvem partene er og deres profesjonalitetsnivå. Dette innebærer at kravet til god meglerskikk vil kunne ha forskjellig innhold ved ulike former for eiendomsmegling, for eksempel boligmegling og næringsmegling. Hvorvidt kravet til å opptre i samsvar med god meglerskikk er overtrådt, må underlegges en konkret, skjønnsmessig helhetsvurdering.

Om uttrykket «omsorg» er det i forarbeidene vist til at eiendomsmegleren ikke påtar seg plikt til å oppnå et bestemt resultat, men å arbeide for å utføre oppdraget så godt som mulig, jf. NOU 1987: 14 i merknadene til § 3-1. At eiendomsmegler skal ha «omsorg for begge parters interesser» innebærer ikke et krav om at eiendomsmegler skal ivareta begge parters interesser i samme utstrekning på ethvert stadium av oppdraget. Eiendomsmegler har en lojalitetsplikt overfor sin oppdragsgiver som er kontraktsrettslig forankret gjennom oppdragsavtalen, og skal primært ha dennes interesser for øye. På den annen side har eiendomsmegler en plikt til å opptre nøytralt overfor interessenter og oppdragsgiverens kontraktsmotpart. Det er blant annet vist til at det bør være unødvendig for kontraktsmotparten å opptre med egen hjelper når det først er én eiendomsmegler inne i transaksjonen.

Eiendomsmeglers lojalitetsplikt overfor oppdragsgiveren må avveies mot plikten til å opptre nøytralt overfor interessenter og kontraktsmotparten, og vektingen vil være ulik i de forskjellige fasene av oppdraget. Ved oppdragsinngåelsen vil det normalt bare være lojalitetsplikten som gjelder. I arbeidet med å innhente informasjon om eiendommen og utarbeidelse av salgsoppgave, skal eiendomsmegler opptre nøytralt og har plikt til å gi fremtidig kjøper alle opplysninger av betydning for handelen. I salgsforhandlingene vil det være eiendomsmeglers oppgave å jobbe for at oppdragsgiveren oppnår best mulig pris, men samtidig sikre at kjøperen inngår avtale på bakgrunn av korrekt informasjon om eiendommen. Ved kontraktsutformingen skal eiendomsmegler sørge for at vilkårene gjengir bud og aksept korrekt og utfyllende, og for øvrig fremstår som balanserte. Ved gjennomføring av oppgjøret skal eiendomsmegler opptre nøytralt og sikre at partene ikke utsettes for fare for tap. Ved håndtering av eventuelle etterfølgende reklamasjoner skal eiendomsmegler også opptre nøytralt.

19.2.3 Inngåelse av eiendomsmeglingsoppdrag

Et salgsoppdrag starter normalt med at eiendomsmegleren blir kontaktet av selger, som ønsker eiendomsmeglers vurdering av markedspris og tilbud på oppdraget. Eiendomsmegleren befarer deretter eiendommen sammen med selger. Befaringen er ansett som en del av eiendomsmeglerens undersøkelses- og opplysningsplikt etter eiendomsmeglingsloven § 6-7 første ledd. At eiendomsmegleren skal befare eiendommen fysisk er ikke direkte regulert i eiendomsmeglingsloven eller -forskriften. Falkangerutvalget uttalte i NOU 1987: 24 i merknadene til § 3-7 om eiendomsmeglerens undersøkelsesplikt at «Meglerens viktigste kilde til opplysninger om eiendommen er selgeren. Megleren bør likevel ha en selvstendig plikt til å kontrollere og supplere selgerens opplysninger. (…) Megleren bør normalt undersøke eiendommens grunnboksblad og besiktige eiendommen (…)». Bråthen-utvalget viste til denne uttalelsen i NOU 2006: 1 i punkt 10.3.2.2. Befaringen spiller også en rolle i oppfyllelsen av eiendomsmeglerens opplysnings- og rådgivningsplikt overfor oppdragsgiver, jf. eiendomsmeglingsloven § 6-3 andre ledd. En viktig del av eiendomsmeglerens fagkompetanse er innsikten i markedet, og det inngår i et eiendomsmeglingsoppdrag å gi selger veiledning og bistand vedrørende salgsstrategien. Dette omfatter blant annet om oppussingstiltak bør gjennomføres før salg, behovet for boligselgerforsikring, og fastsettelse av prisantydning og salgsstrategi.

I forvaltningspraksis har Finanstilsynet lagt til grunn at rekkevidden av plikten til å befare eiendommen er sammenfallende med rekkevidden av eiendomsmeglerens undersøkelses- og opplysningsplikt etter eiendomsmeglingsloven § 6-7 første ledd. Det innebærer at eiendomsmegleren bare kan unnlate å befare eiendommen dersom det foreligger forhold som gjør det umulig eller urimelig ressurskrevende, jf. eiendomsmeglingsloven § 6-7 første ledd andre punktum. Hvis slike forhold foreligger og befaring ikke er gjennomført, skal det opplyses i salgsoppgaven hvorfor eiendomsmegleren ikke har befart eiendommen. Stor geografisk avstand mellom eiendomsmeglingsforetaket og eiendommen vil normalt ikke gjøre befaringen umulig eller urimelig ressurskrevende. Befaringen er ansett som så sentral at oppgaven skal utføres av ansvarlig megler selv, eventuelt av en eiendomsmeglerfullmektig, men kan ikke settes til en medhjelper, jf. eiendomsmeglingsforskriften § 6-1 første ledd bokstav b. Befaringen kan utkontrakteres, men bare til kontraktsmedhjelper som selv har tillatelse til å drive eiendomsmegling, jf. eiendomsmeglingsloven § 3-5. I likhet med andre oppgaver som utkontrakteres, beholder det utkontrakterende eiendomsmeglingsforetaket oppfyllelsesansvaret av undersøkelses- og opplysningsplikten overfor partene i handelen.

For å gi en verdivurdering vil eiendomsmegleren normalt gjennomgå tilgjengelig informasjon om boligen, hva boliger i nærområdet er solgt for og ta hensyn til utviklingen i markedet. Sammen med verdivurderingen foreslår eiendomsmegleren også en salgsstrategi med en konkret fremtidsplan, og gir et pristilbud på eiendomsmeglingsoppdraget. Dersom selgeren ønsker å akseptere tilbudet, inngås oppdragsavtale med eiendomsmegleren.

Oppdragsavtalen definerer hva eiendomsmeglers oppdrag går ut på og legger grunnlaget for eiendomsmeglerens arbeid. Det stilles detaljerte krav til oppdragsavtalen og hvilke opplysninger som minst skal fremgå av oppdragsavtalen i eiendomsmeglingsloven § 6-4. Oppdragsavtalen skal inngås skriftlig og signeres av oppdragsgiveren og den ansvarlige megler for oppdraget. Oppdraget skal gis for et bestemt tidsrom, men ikke lenger enn seks måneder, jf. eiendomsmeglingsloven § 6-5. Oppdraget kan forlenges med inntil seks måneder om gangen. Fornyelse av oppdraget skal skje skriftlig. Uten en skriftlig oppdragsavtale som er signert av oppdragsgiver og ansvarlig megler for oppdraget, har eiendomsmegleren ikke et gyldig oppdrag. Det er gjort unntak fra kravet til skriftlig oppdragsavtale utenfor forbrukerforhold, jf. eiendomsmeglingsloven § 1-3, det vil si der oppdragsgiveren hovedsakelig handler som ledd i næringsvirksomhet.

Dersom oppdraget inngås ved fjernsalg eller utenfor faste forretningslokaler, kommer angrerettloven til anvendelse, som omtalt i punkt 13.3.11. Dette gjelder særlig digitale eiendomsmeglingstjenester der forbrukeren inngår oppdragsavtale via en nettside, samt tilfeller der oppdragsavtale inngås hjemme hos forbrukeren mens eiendomsmegleren er til stede, for eksempel i forbindelse med befaring.

Gjennom oppdragsavtalen kan oppdragsgiveren også bestille tilleggstjenester fra eksterne aktører som eiendomsmegleren formidler, slik som boligselgerforsikring, tilstandsrapport, fotograf, ekstra markedsføringstjenester og boligstyling. Dette er tjenester som ikke er nødvendige for at eiendomsmegleren skal kunne oppfylle sine lovpålagte plikter i oppdraget. Slike tjenester inne-

bærer ekstra kostnader for oppdragsgiveren. Det er opp til oppdragsgiver å avtale tilleggstjenester. Et unntak gjelder for selgers adgang til å velge om det skal innhentes tilstandsrapport. Som nevnt i punkt 18.2.3, kan eiendomsmegleren stille vilkår om at oppdragsgiveren inngår avtaler om ytelser som står i sammenheng med oppdraget etter eiendomsmeglingsloven § 6-3 fjerde ledd. Uansett vil det være en forventning i markedet om at selgeren fremlegger en tilstandsrapport. Og med endringene i avhendingslova som Stortinget vedtok 7. juni 2019, vil det når disse trer i kraft innebære stor risiko for selgeren ikke å fremlegge godkjent tilstandsrapport, slik det er omtalt i punkt 13.3.2.

Et eiendomsmeglingsoppdrag innebærer i seg selv ikke noen rett for eiendomsmegler til å binde oppdragsgiveren overfor tredjepart. Det krever særskilt fullmakt, jf. eiendomsmeglingsloven § 6-6. Det er vanlig å innta fullmakt til å bestille tjenester som tilstandsrapport og trykking av salgsoppgaver mv. i oppdragsavtalen, i tillegg til fullmakt til å innhente opplysninger om eiendommen fra kommune og ligningsmyndigheter, samt restsaldo på lån mv. Det følger også av bestemmelsen at oppdragsgiver kan gi eiendomsmegler fullmakt til å akseptere bud, men det har i praksis ikke vært vanlig. Eiendomsmegleren skal like fullt opptre upartisk, og må påse at fullmaktsavtalen ligger innenfor kravet til god meglerskikk. Mer vanlig er det at eiendomsmegleren får fullmakt av oppdragsgiveren til å avvise bud med kortere akseptfrist enn det som er rimelig for en forsvarlig avvikling av budrunden.

19.2.4 Innhenting, kontroll og videreformidling av opplysninger

Når oppdragsavtalen er inngått og nødvendige fullmakter til å innhente opplysninger om eiendommen er mottatt, kan eiendomsmegleren starte arbeidet med å klargjøre salget. I denne fasen foretar eiendomsmegleren undersøkelser av faktiske og rettslige forhold knyttet til eiendommen, bestiller tilstandsrapport, fotograf og eventuell boligstyling, tinglyser sikringsobligasjon, rydder i heftelser o.l.

For den som skal kjøpe eiendom, er det avgjørende å ha tilgang til alle relevante opplysninger om eiendommen av faktisk og rettslig karakter, for å kunne ha et best mulig grunnlag for å ta en beslutning om kjøp. Etter avhendingslova følger det ingen plikt for selgeren til å undersøke eiendommens tilstand før salget, men bare til å opplyse om forhold som denne kjente eller måtte kjenne til, og som kjøper hadde grunn til å regne med å få. Dette er indirekte regulert i avhendingslova § 3-7. På den annen side kan kjøperen, i samsvar med avhendingslova § 3-10, ikke påberope som mangel noe denne kjente eller burde kjent til da avtalen ble inngått, for eksempel fordi det er opplyst om forholdet i tilstandsrapport eller annen salgsdokumentasjon som er gjort tilgjengelig for kjøperen. En av de mest sentrale oppgavene for eiendomsmegler i et eiendomsmeglingsoppdrag er derfor å bringe til veie og videreformidle informasjon om eiendommen.

Eiendomsmeglerens undersøkelses- og opplysningsplikt er regulert i eiendomsmeglingsloven § 6-7. Hovedregelen i først ledd pålegger eiendomsmegleren en generell plikt til å «sørge for at kjøperen før handel sluttes får opplysninger denne har grunn til å regne med å få og som kan ha betydning for handelen». Dette innebærer at eiendomsmegleren har plikt til å innhente, kontrollere og formidle alle relevante opplysninger om eiendommen. I NOU 2006: 1 punkt 10.3.2.3 fremgår det at bestemmelsen er utformet med sikte på å pålegge eiendomsmegler en opplysningsplikt som nærmer seg selgerens opplysningsplikt etter avhendingslova. Begrunnelsen for dette ligger i reglene om identifikasjon som primært følger av avhendingslova § 3-8, men gjelder tilsvarende for § 3-7, som innebærer at selger identifiseres med eiendomsmegler. Det vil si at selger har et mangelsansvar etter avhendingslova dersom eiendomsmegler har gitt uriktige eller manglende opplysninger om eiendommen, så lenge øvrige vilkår i avhendingslova § 3-7 og § 3-8 er oppfylt.

I enkelte tilfeller kan det foreligge forhold som gjør det umulig eller urimelig ressurskrevende for eiendomsmegleren å innhente eller kontrollere opplysninger som kjøperen i utgangspunktet har grunn til å regne med å få. Derfor åpner § 6-7 første ledd andre punktum for at eiendomsmegler i særlige tilfeller kan unnlate å innhente opplysninger. I slike tilfeller har eiendomsmegler en plikt til å opplyse skriftlig for kjøperen om grunnen til at opplysningene ikke er innhentet, før handel sluttes. Bestemmelsen er ment som en snever unntaksregel, noe som innebærer at den for eksempel ikke åpner for at eiendomsmegleren kan unnlate å innhente alle opplysninger i et oppdrag på grunn av tidsnød ved stor arbeidsmengde.

I eiendomsmeglingsloven § 6-7 andre ledd presiseres eiendomsmeglerens opplysningsplikt ved at det stilles krav til at eiendomsmegler, før handel sluttes, gir kjøperen en «skriftlig oppgave» som minst skal omfatte opplysninger som er angitt i

andre til femte ledd. Dette er eiendomsmeglerens salgsoppgave. Bestemmelsen skal sikre at kjøperen gis en samlet fremstilling av sentrale opplysninger om eiendommen, som lovgiver har lagt til grunn som relevante for kjøper i alle oppdrag. Reklamasjonsnemnda for eiendomsmeglingstjenester har lagt til grunn at det er i strid med god meglerskikk å markedsføre en bolig for salg før lovpålagte opplysninger er innhentet og kontrollert. I tråd med dette har Finanstilsynet i sin praksis lagt til grunn at salgsoppgaven skal være utarbeidet før annonsering. Dette er også lagt til grunn i Forbrukertilsynets veileder for markedsføring av bolig.

Andre ledd angir gjennom 14 punkter minstekravene til opplysninger som skal fremgå av alle salgsoppgaver. I tredje til femte ledd stilles det ytterligere krav til opplysninger som skal være med ved formidling av visse typer eiendom og eierformer, som borettslagsandeler og eierseksjoner. I eiendomsmeglingsforskriften er det i § 1-5 stilt ytterligere krav til opplysninger i salgsoppgaven ved formidling av kontraktsposisjoner til fast eiendom, samt at det i § 6-2 stilles ytterligere krav til opplysninger om eiendomsmeglingsforetaket, den ansvarlige megleren på oppdraget, dekning av utgifter og fremgangsmåten ved budgivning.

Opplysningsplikten etter første ledd går imidlertid lenger enn de obligatoriske opplysningene som er angitt i andre til femte ledd. Eiendomsmegleren må i ethvert oppdrag foreta en vurdering av om det i tilknytning til salgsobjektet foreligger opplysninger som kjøpere normalt ville forvente å få, utover de obligatoriske opplysningene. I forarbeidene er det angitt noen typer opplysninger som ligger innenfor det kjøperen har grunn til å regne med å få, men som lovgiver likevel ikke ønsket å gjøre obligatoriske i alle oppdrag. Dette gjelder blant annet offentligrettslige pålegg, aktuelle nabovarsler, ikke endelige offentlige planer og ikke tinglyste heftelser, jf. NOU 2006: 1 punkt 10.3.2.4, i den grad opplysningene kan få betydning for handelen, jf. eiendomsmeglingsforskriften § 6-7 første ledd.

Utover de obligatoriske opplysningene etter § 6-7 andre ledd er det ikke et eksplisitt krav om at opplysningene skal formidles skriftlig. Hensynet til en sikker og ordnet eiendomsomsetning taler imidlertid for at det gjelder et skriftlighetskrav også etter hovedregelen i § 6-7 første ledd første punktum, som vil omfatte alle opplysninger som kjøperen kan forvente å få fra eiendomsmegleren. Uansett bør eiendomsmegleren sørge for at alle opplysninger som formidles er etterprøvbare og kan kontrolleres, for å kunne dokumentere at opplysningsplikten er oppfylt.

Kjøperen har krav på å få alle relevante opplysninger om eiendommen, eventuelt opplysning om grunnen til at ikke alle relevante opplysninger er innhentet, «før handel sluttes». For å oppfylle formålet med bestemmelsen – å sikre kjøperen et best mulig informasjonsgrunnlag for å ta en beslutning om kjøp – betyr dette at opplysningene må formidles til kjøper før bud inngis. I praksis vil derfor eiendomsmegler normalt sørge for å formidle alle opplysninger før budrunden.

Eiendomsmeglerens viktigste kilder til informasjon om eiendommen er registerdata som hentes via fagsystemet, selgeren og eiendomsmeglers egen befaring av eiendommen. Videre gir normalt en tilstandsrapport viktige opplysninger om eiendommens tekniske tilstand. Utover dette innhenter eiendomsmegleren etter behov annen informasjon om eiendommen fra grunnboken, kommunen, boligbyggelag, energiverk, renovasjonsselskap, forretningsfører for sameier mv.

I praksis består salgsoppgaven som regel både av eiendomsmeglers opplysninger i tillegg til bilder av eiendommen og en rekke vedlegg, som tilstandsrapport, vedtekter, egenerklæring fra selger, kopi av tinglyste heftelser mv. Bruk av vedlegg kan være nyttig, men det fritar ikke eiendomsmegleren fra sin plikt til å trekke ut alle relevante opplysninger fra vedleggene og skrive disse inn i salgsoppgaven. Dette er i forarbeidene begrunnet med at det kan være vanskelig for interessenter å tilegne seg informasjonen i vedleggene, jf. NOU 2006: 1 punkt 10.3.2.4. Eiendomsmegleren må, som profesjonell fagperson og formidler, bruke sin kompetanse til å finne all relevant informasjon og opplyse dette samlet i selve salgsoppgaven.

Eiendomsmeglerens undersøkelses- og opplysningsplikt etter § 6-7 suppleres av bestemmelsen i eiendomsmeglingsloven § 6-3 annet ledd, som pålegger eiendomsmegler en plikt til å «gi kjøper og selger råd og opplysninger av betydning for handelen og gjennomføringen av denne». Eiendomsmegleren har dermed også en rådgivnings- og opplysningsplikt overfor selger og kjøper om andre forhold ved handelen enn selve eiendommen. Rådgivningsplikten gjelder gjennom hele salgsprosessen og omfatter for eksempel rådgivning om prisfastsetting og salgsstrategi, budgivning, grunnleggende skattespørsmål, hva konsesjonsplikt innebærer, forhold i kontrakten e.l.

Rådgivningsplikten innebærer at eiendomsmegleren skal informere partene om forhold av fak-

tisk og rettslig karakter, som ut fra eiendomsmeglerens forsvarlige vurdering er viktig for partene i forbindelse med handelen. Det er imidlertid grenser for hva eiendomsmegleren kan forventes å gi råd om. Eiendomsmegleren kan for eksempel ikke forventes å være bygningskyndig rådgiver eller gi råd om kompliserte skattespørsmål. Eiendomsmeglingsloven oppstiller ikke krav til at rådgivningsplikten etter § 6-3 andre ledd skal oppfylles skriftlig, men i likhet med opplysningsplikten etter § 6-7 første ledd første punktum taler hensynet til sikker og ordnet eiendomsomsetning for at eiendomsmegleren må dokumentere at rådgivningsplikten er oppfylt. Eiendomsmegleren har også en egeninteresse i å sikre notoritet om hva som er gitt av opplysninger og råd. Opplysningene kan gis i salgsoppgaven eller direkte til den det gjelder.

Når det gjelder prisfastsettingen har eiendomsmegleren en viktig rådgivningsrolle. I bruktboligmarkedet er det vanlig å utby boligen til en prisantydning, med oppfordring om å gi bud. Ved salg av nye boliger er derimot fastpris dominerende. Det skal fremgå av eiendomsmeglerens salgsoppgave om boligen selges med fastpris eller prisantydning, samt opplyses totalpris inkludert andel fellesgjeld, alle gebyrer, avgifter og øvrige kostnader, jf. eiendomsmeglingsloven § 6-7 annet ledd nr. 12 og 13. Prisantydningen gir et viktig signal til markedet og vil for de fleste kjøpere være avgjørende for interessen for en eiendom. Det er en del av eiendomsmeglerens oppdrag å gi selgeren råd om antatt markedsverdi på boligen. De senere årene har praksisen endret seg, slik at eiendomsmegleren i større grad vurderer markedsverdien alene, uten bruk av bygningssakkyndig. De fleste eiendomsmeglere bruker i dag e-takst, som er et verktøy for å fastsette eiendommens verdi basert på statistiske data for blant annet standard, beliggenhet og salgspris for tilsvarende boliger i nærområdet. Dataene sammenstilles med eiendomsmeglerens erfaring og kunnskap om boligmarkedet, og leder frem til en verdivurdering som indikerer hva boligen vil kunne bli solgt for. Samtidig har selgeren som regel visse prisforventninger, blant annet med tanke på hva andre boliger i nærområdet har blitt solgt for tidligere. Eiendomsmegleren må forsøke å avstemme disse størrelsene mot hverandre og veilede selgeren om hva det er realistisk å oppnå. I siste instans er det likevel selgeren som bestemmer prisantydningen. Eiendomsmegler kan ikke utby eiendommen med en prisantydning oppdragsgiveren ikke aksepterer. Bruk av såkalte lokkepriser, der eiendomsmegler bidrar til feilinformasjon om prisen på boligen i den hensikt å tiltrekke flere interessenter, er i strid med god meglerskikk. Den motsatte situasjonen – der eiendomsmegleren bidrar til feilinformasjon i den hensikt å sette en høy prisantydning som gir inntrykk av at boligen er mer attraktiv enn den egentlig er – har derimot fått mindre oppmerksomhet i spørsmål om god meglerskikk. Markedsføringsloven og Forbrukertilsynets veiledning om markedsføring av bolig gir retningslinjer for eiendomsmeglerens prisfastsettelse, i tillegg til god meglerskikk.

I rådgivningsplikten ligger det også en forpliktelse for eiendomsmegleren til å gi råd til partene om forsikringsprodukter som tilbys, som i hovedsak er boligselgerforsikring og boligkjøperforsikring. Begge forsikringsordningene er frivillige. Rådgivningen fra eiendomsmegler skal være balansert. Eiendomsmegleren kan følgelig ikke anbefale forsikringen uten samtidig å gjøre oppmerksom på eventuelle begrensninger ved produktet. I rådgivningen til selger omfatter dette blant annet å gjøre selgeren oppmerksom på at boligselgerforsikringen ikke utelukker at det blir rettet et krav direkte mot selger. Kjøperen kan velge å rette sitt krav mot forsikringsselskapet, selgeren eller begge. Videre bør selger gjøres oppmerksom på forsikringsselskapets adgang til å kreve regress ved grov uaktsomhet fra selgers side. Kjøperen må på den annen side ikke gis inntrykk av at selgers tegning av boligselgerforsikring gir større rettigheter overfor forsikringsselskapet enn kjøperen ellers ville hatt overfor selger.

19.2.5 Annonsering og visning

Når salgsoppgaven er utarbeidet, kan eiendomsmegleren starte markedsføringen av objektet, som regel ved annonsering på Finn.no og eventuelle andre annonsekanaler på internett. Tidligere var avisannonsering vanlig, men brukes i dag nesten bare for boliger i øvre prissjikt. De senere år har det blitt stadig vanligere å markedsføre eiendom også i sosiale medier, samt kjøpe annonseplass i nettaviser e.l.

Markedsføring av eiendommen er ikke direkte regulert i eiendomsmeglingsloven, men inngår gjerne i oppdragsavtalen. Eiendomsmegleren har likevel en plikt til å oppnå best mulig pris for oppdragsgiver, noe som innebærer at eiendomssalg som hovedregel skal skje ved annonsering og åpen markedsføring. I medhold av eiendomsmeglerens rådgivningsplikt etter eiendomsmeglingsloven § 6-3 annet ledd, plikter eiendomsmegler å gi selger råd om hvordan eiendommen best kan

annonseres, som for eksempel om avisannonsering er hensiktsmessig, tidspunktet for annonsering og lignende.

I enkelte tilfeller kan det dukke opp spørsmål om salg uten annonsering, såkalt «off market»-salg. Dette kan for eksempel være tilfelle hvis selger ønsker diskresjon rundt salget, eller hvis selger ønsker å gjøre et raskt salg. Eiendomsmegleren skal i slike tilfeller advare oppdragsgiver om at eiendommen kan bli solgt under markedspris. Samtidig må eiendomsmegleren vurdere om selgers særlige behov kan møtes på en annen måte. Dette er lagt til grunn i et brev fra Finanstilsynet av 14. mars 2018.

Markedsføringsloven inneholder bestemmelser som gjelder ved eiendomsmeglerens markedsføring av bolig, som omtalt i punkt 13.3.8. Forbrukertilsynet har utarbeidet en veileder for beste praksis for markedsføringen av boliger. Veilederen regulerer blant annet forholdet mellom eiendomsmeglers salgsoppgave og annen markedsføring, gir føringer for fremstilling av prisinformasjon, faktiske opplysninger om eiendommen, bruk av bilder og illustrasjoner o.l. i all markedsføring, annonsering i sosiale medier og direktemarkedsføring til forbrukere. Finanstilsynet har presisert at brudd på markedsføringsloven normalt vil være i strid med kravet til god meglerskikk, samt at grove brudd på markedsføringsloven kan medføre sanksjoner.

I salgsannonsen inviteres det gjerne til fellesvisninger på ett eller flere oppsatte visningstidspunkt. På visningen gis interessentene anledning til å gjøre seg fysisk kjent med eiendommen, gjøre egne undersøkelser og stille spørsmål til den som forestår visningen, som kan være eiendomsmegler, eiendomsmeglerfullmektig, medhjelper eller selger. Interessenter som ønsker det, kan ha med egen bygningskyndig på visningen. Det er vanlig at eiendomsmegleren tar seg av visningene, særlig de annonserte fellesvisningene. Å avholde visninger er ikke en oppgave eiendomsmeglere er pålagt ved lov, men en tjeneste eiendomsmegleren normalt tilbyr i oppdragsavtalen. Det er ikke noe i veien for å avtale at selgeren skal holde visninger selv, noe som kan redusere kostnadene for selger. De senere årene har det blitt etablert flere såkalte «hybridmeglingstjenester», der konseptet er at selgeren skal gjøre enkelte av de oppgavene eiendomsmegleren normalt utfører, mot å betale mindre for oppdraget. Det vanligste er at selgeren selv holder annonserte fellesvisninger. Private visninger som ikke er annonsert, er det uansett vanlig at selgeren tar seg av også utenfor hybridkonseptene. For øvrig er det ikke noe i veien for å unnlate visninger i sin helhet, men det er sjelden praktisk med tanke på å få i stand et salg. De færreste er villige til å kjøpe en bruktbolig usett. Det er imidlertid ikke utenkelig å selge også bruktboliger basert kun på digital visualisering, slik det er vanlig med nye boliger. Markedsføring er den av oppgavene i et salgsoppdrag der eiendomsmeglerne i størst grad bruker digital teknologi, se punkt 8.2 om bruk av ny teknologi.

19.2.6 Salgsforhandlinger, budgivning mv.

Håndtering av budgivningen er en sentral oppgave for eiendomsmegleren. Budgivningen oppleves som stressende for mange – både selgere og budgivere. Det er viktige beslutninger som skal tas, store verdier står på spill, og tempoet kan bli høyt. Både selger og budgivere vil normalt ha forventninger til at eiendomsmegleren skal håndtere budgivningen på en ryddig og profesjonell måte. Derimot er det ikke slik at eiendomsmegleren har en plikt til å opptre helt nøytralt i budgivningen. Eiendomsmeglingsoppdraget går ut på å bringe selger og kjøper sammen i en handel, og lojalitetsplikten overfor oppdragsgiver tilsier at eiendomsmegleren i et salgsoppdrag skal jobbe for å få flest mulig budgivere med, for å få best mulig pris for selger. Flere budgivere trekker i retning av høyere pris, som vist i punkt 6.3.2 på data fra budrunder. Eiendomsmegleren har imidlertid også et ansvar for å ivareta budgivernes interesser i budrunden. I samsvar med eiendomsmeglerens rådgivnings- og opplysningsplikt etter eiendomsmeglingsloven § 6-3 annet ledd, må eiendomsmegler også gi råd til budgiverne. Dette kan blant annet bestå i å gi råd om hvordan bud skal utformes, akseptable budfrister, hva det innebærer å ta forbehold o.l. Etter eiendomsmeglingsforskriften § 6-2 tredje punktum har eiendomsmegleren plikt til å gi opplysninger om fremgangsmåten ved budgivning og budgivers rettigheter også i salgsoppgaven.

I eiendomsmeglingsforskriften er det gitt regler for eiendomsmeglerens håndtering av budgivningen. Reglene er utformet med det siktemål å gi partene tilstrekkelig tid til å områ seg i budgivningen, samt å redusere antallet tvister knyttet til avtaleinngåelsen og kommunikasjonen i budrunden. Det følger av eiendomsmeglingsforskriften § 6-3 at eiendomsmegler skal legge til rette for en forsvarlig avvikling av budrunden og avpasse tempoet slik at deltakerne sikres et forsvarlig grunnlag for sine handlingsvalg. Eiendomsmegleren skal fraråde budgivere å sette frister som er for korte for en forsvarlig avvikling av

budrunden, samt informere og veilede budgivere og selger om konsekvensene av for kort frist. Eiendomsmegler skal også gi selger råd om å henvise til eiendomsmegler dersom det er budgivere som tar direkte kontakt. I forbrukerforhold skal eiendomsmegler ikke formidle bud med kortere akseptfrist enn klokken 12.00 første virkedag etter siste annonserte visning. Det er også i eiendomsmeglerens egeninteresse å holde tempoet i budrunden på et slikt nivå at det er tid til å kontakte alle budgivere og interessenter mellom hvert bud og til å sjekke med banken om budgiverne har finansiering. Noen eiendomsmeglingsforetak og -kjeder har også valgt å sette en minste akseptfrist gjennom hele budrunden.

Hele budgivningsprosessen skal foregå skriftlig for å sikre etterprøvbarhet. Eiendomsmegleren kan bare formidle bud som er gitt skriftlig og der budgiveren har legitimert seg. Også avslag og aksept av bud må være skriftlig. Videre skal eiendomsmeglerens formidling av bud, avslag og aksept skje skriftlig, slik at kommunikasjonen fra eiendomsmegler til selger, budgivere og øvrige interessenter om innkomne bud og innholdet i budene, kan dokumenteres. I praksis foregår budgivning via elektroniske budgivningsplattformer, per epost, SMS eller bruk av eiendomsmeglingsforetakets budskjema. Ofte benyttes en kombinasjon av disse i samme budrunde.

Det følger av forskriften § 6-3 andre ledd siste punktum at eiendomsmegleren også skal bistå ved vurdering av bud. Dette omfatter blant annet en plikt til å veilede selger i vurdering av innkomne bud, for eksempel om hva budgiver har opplyst om finansiering. Basert på sin faglige vurdering av budet og selgerens interesser, skal eiendomsmegleren gi sin vurdering av om selgeren bør akseptere budet eller ikke, herunder forklare risikoen ved å akseptere eller avslå budet.

Budrunden er som hovedregel åpen, der eiendomsmegleren sørger for å informere alle interessenter, budgivere og selger om innkomne bud, budets størrelse og eventuelle forbehold. Det forekommer imidlertid at bud blir inngitt med forbehold om at budet ikke kan formidles til andre enn selger. Det innebærer at budet skal holdes hemmelig for øvrige budgivere og interessenter – både at det har kommet inn et bud og budets innhold. Eiendomsmegleren har ikke rett til å avvise et bud bare på grunnlag av at det er hemmelig. Det er imidlertid ikke noe i veien for at eiendomsmegleren kan få fullmakt fra selger i forbindelse med oppdragsinngåelsen, til å avvise bud som har forbehold om at det skal holdes hemmelig for andre interessenter. Det kan imidlertid tenkes at eiendomsmegleren, til tross for en slik avtale, kunne komme i ansvar for brudd på god meglerskikk, dersom eiendomsmegleren avviser et hemmelig bud som er særlig gunstig uten å konferere med selger først. Det er komplisert å håndtere hemmelige bud, og det gjør eiendomsmeglers rådgivning overfor selger krevende. Ved mottak av bud med forbehold om at det skal holdes hemmelig, bør eiendomsmegleren aller først ta kontakt med avgiveren og oppfordre denne til å fjerne forbeholdet. Dersom det ikke fører frem, må eiendomsmegleren formidle budet til selger og informere om konsekvensene av at budet ikke kan opplyses til de andre interessentene og budgiverne. Uansett må eiendomsmegleren gjøre en vurdering av budet og gi selger råd om det bør aksepteres eller avslås.

For en selger som vurderer å akseptere et bud, er det av stor betydning å vite om budgiveren kan finansiere kjøpet. Det er imidlertid et spørsmål om eiendomsmegleren har plikt til å sjekke budgivers finansiering. Noen slik plikt er ikke direkte regulert i eiendomsmeglingsloven eller -forskriften, men det kan være forutsatt i oppdragsavtalen. I eldre rettspraksis har det flere ganger vært gitt uttrykk for at eiendomsmegler ikke har noen plikt til å kontrollere budgiverens finansiering, med mindre det er grunn til å tvile på budgiverens finansieringsplan. Bråthen-utvalget la derimot i NOU 2006: 1 punkt 10.3.3 til grunn at eiendomsmeglers omsorgsplikt tilsier at eiendomsmegler skal kontrollere budgivers finansiering så langt det er mulig, og viste til at arbeidsbyrden med å kontrollere dette ikke er stor i forhold til viktigheten. Videre uttalte Bråthen-utvalget at dersom eiendomsmegleren av forskjellige årsaker ikke har fått kontrollert finansieringen, eller budgiver ikke vil oppgi en finansieringsplan, skal selgeren gjøres oppmerksom på dette. I Ot.prp. nr. 16 (2006–2007) tok Finansdepartementet ikke stilling til dette. Tilsvarende er det i en lagmannsrettsavgjørelse fra 2015 lagt til grunn at eiendomsmegleren har en plikt til å foreta undersøkelser av kjøpers finansiering og at opplysningene skal kontrolleres *så langt det er mulig*, jf. LE-2015-7588.

Reklamasjonsnemnda for eiendomsmeglingstjenester har også i flere eldre avgjørelser vist til at det følger av rettspraksis at eiendomsmegler ikke har en generell plikt til å sjekke finansiering. I en nyere avgjørelse fra 2019 uttaler nemnda derimot:

> «Tradisjonelt har det vært antatt at megler ikke har noen alminnelig plikt til å undersøke kjø-

pers finansiering, jf. Bråthen, Eiendomsmeglingsloven Kommentarutgave (2013), side 243. Nemnda mener imidlertid at det i dag følger av regler om god meglerskikk, jf. eiendomsmeglingsloven § 6-3 første ledd, at megler skal undersøke budgivers finansiering så langt det er praktisk mulig. Dette synes også å være bransjepraksis. Plikten til å sjekke kjøpers finansiering må under enhver omstendighet gjelde der det kan være grunn til å tvile på kjøperens evne til å finansiere kjøpet. Det er derfor viktig om kjøpers finansieringsplan for eksempel kan bekreftes av saksbehandler i bank. Dette er sentralt når megleren skal gi selger sin vurdering av budet og råd om hva selger bør gjøre videre. Hvis budgiverens finansiering ikke lar seg bekrefte, følger det av § 6-3 andre ledd at megleren må gjøre selgeren kjent med risikoen ved å akseptere et slikt bud.» (Klage nr. 2018200)

I budskjemaet og de elektroniske budgivningsplattformene blir budgiverne oppfordret til å oppgi en finansieringsplan. I den grad kjøpet skal lånefinansieres, blir budgiver bedt om å opplyse navnet på banken og kontaktinformasjon til saksbehandler i banken. Praksis i bransjen synes å være at eiendomsmegleren også tar kontakt med banken for å få finansieringen bekreftet.

Bråthen-utvalgets uttalelse, nyere rettspraksis og uttalelser fra Reklamasjonsnemnda for eiendomsmeglingstjenester, samt den praksis som synes å være etablert i bransjen, trekker alle i retning av at kravet til god meglerskikk i dag innebærer en forpliktelse for eiendomsmegleren til å kontrollere kjøpers finansiering så langt det er mulig, før eiendomsmegler gir sin vurdering av budet til selger. Dersom det ikke har vært mulig for eiendomsmegleren å kontrollere finansieringen, må eiendomsmegleren kommunisere dette til selgeren. Uansett vil eiendomsmegleren ha en egeninteresse i å kontrollere finansieringen, for å unngå erstatningskrav fra selger hvis kjøperen ikke kan gjøre opp for seg. Eiendomsmeglerens kontrollhandlinger knyttet til kjøpers finansiering er også et nødvendig tiltak etter hvitvaskingsregelverket, for å avklare om det foreligger mistenkelige forhold.

Et annet særlig spørsmål er om eiendomsmegleren har en frarådingsplikt overfor budgiver, dersom eiendomsmegler for eksempel blir kjent med at budgivers økonomi er svak. I rettspraksis er det lagt til grunn at eiendomsmegler ikke har noen generell frarådingsplikt overfor budgivere. Bråthen-utvalget vurderte hvorvidt det burde innføres en slik frarådingsplikt i eiendomsmeglingsloven, men kom til at det var overflødig ved siden av långivers frarådingsplikt etter finansavtaleloven § 47, jf. NOU 2006: 1 punkt 10.3.6. Selv om eiendomsmegler ikke har en generell frarådingsplikt overfor budgiver, har eiendomsmegler en generell plikt til å bistå ved vurdering av bud, jf. eiendomsmeglingsforskriften § 6-3 andre ledd siste punktum, og bør gjøre selgeren oppmerksom på eventuell tvil om budgiver er i stand til å finansiere kjøpet.

Det kan også være andre forhold som eiendomsmegleren må avklare under gjennomføring av budrunden og før inngåelse av bindende avtale. Blant annet er det mange budgivere som oppgir ønsket overtagelsestidspunkt i budet, og eiendomsmegleren må avklare dette med selger før budaksept.

Eiendomsmegleren har plikt til å føre budjournal på hvert oppdrag, der alle bud som mottas skal innføres snarest mulig, jf. eiendomsmeglingsforskriften § 3-5. Alle bud som kommer til eiendomsmegleren skal journalføres, også hemmelige bud og bud med akseptfrist i strid med formidlingsforbudet. Dette gjelder uavhengig av om eiendommen selges med prisantydning eller fastpris. Budjournalen skal inneholde opplysninger om tidspunktet for når bud er mottatt, budgiverens navn, adresse eller telefonnummer, eventuelle forbehold og tidspunkt for eventuelt bortfall av forbehold, akseptfrist og tidspunkt for avslag eller aksept. Også tilbud fra selger, såkalt motbud, skal føres i budjournalen. Etter at handel er kommet i stand plikter eiendomsmegleren å gi kopi av budjournalen til kjøper og selger uoppfordret og uten ugrunnet opphold, jf. eiendomsmeglingsforskriften § 6-4 første ledd. Hensikten er at partene skal gis anledning til å kontrollere eiendomsmeglers håndtering av budrunden, mens den fortsatt er friskt i minne. Andre budgivere har rett til å be om innsyn i anonymisert budjournal.

19.2.7 Kontraktsinngåelse

Med mindre kjøper og selger ønsker noe annet, skal eiendomsmegleren opprette skriftlig kjøpekontrakt som inneholder alle vesentlige vilkår for avtalen, jf. eiendomsmeglingsloven § 6-8. Partene kan bli enige om å opprette kjøpekontrakt uten eiendomsmeglers bistand, men det er ikke vanlig i oppdrag ved omsetning av boligeiendom. At kjøpekontrakten skal inneholde alle vesentlige vilkår for avtalen, innebærer at kontrakten må gjenspeile eventuelle vilkår som fremgår av salgsoppgaven og budgivningen, såfremt de er akseptert av den

andre parten. Dette omfatter blant annet vilkår for det økonomiske oppgjøret. Loven er ikke til hinder for at partene i fellesskap kan avtale at kjøpekontrakten skal avvike fra det de ble enige om ved aksept av bud, med mindre ufravikelig lovgivning er til hinder for det. I avtaler som omfattes av bustadoppføringslova § 1 og avhendingslova § 1-2 er det ikke anledning til å avtale vilkår som er dårligere for forbrukeren enn det som følger av loven.

Kjøpekontrakten kan utferdiges elektronisk dersom partene samtykker til det, jf. eiendomsmeglingsloven § 6-8 annet ledd. Utferdiges kjøpekontrakten på papir, skal eiendomsmegleren sørge for at det blir laget minst tre eksemplarer – ett til hver av partene, mens det siste skal oppbevares i original av eiendomsmegleren i minst 10 år, jf. eiendomsmeglingsforskriften § 3-7 første og tredje ledd.

Ut fra eiendomsmeglerens rådgivningsplikt etter eiendomsmeglingsloven § 6-3 annet ledd er det en alminnelig forståelse av at eiendomsmegleren skal gjennomgå kontrakten med partene og gi nødvendige forklaringer. I en lagmannsrettsavgjørelse fra 1992 er det uttalt at «(g)od meglerskikk tilsier opplesning eller i det minste oppfordring til gjennomlesning, idet megleren da etter behov kan utdype og forklare utkastet og forvisse seg om at partene har forstått de vesentlige avtalepunkter», jf. LE-1992-2078. Dette gjør eiendomsmegleren gjerne i et kontraktsmøte med partene, men det er ikke krav om å avholde et møte. På kontraktsmøtet sørger eiendomsmegleren også for at skjøtet blir klargjort for tinglysing, det vil si at selgeren skal signere på utfylt skjøte sammen med eventuelle vitner, jf. tinglysingsloven § 17 og tinglysingsforskriften § 3 tredje ledd. Det er ikke påkrevet at kontraktsmøtet blir avholdt i eiendomsmeglingsforetakets lokaler, og det kan gjennomføres digitalt.

19.2.8 Gjennomføring av handelen

Med mindre kjøper og selger ønsker noe annet skal eiendomsmegleren, i medhold av eiendomsmeglingsloven § 6-9, gjennomføre handelen ved å sørge for:

1. utferdigelse og tinglysing av skjøte,
2. utferdigelse og eventuell tinglysing av andre dokumenter som har sammenheng med handelen,
3. utferdigelse av konsesjonssøknad og andre søknader, erklæringer e.l. og
4. gjennomføringen av det økonomiske oppgjøret.

Bestemmelsen innebærer at eiendomsmegleren er forpliktet til å gjennomføre oppgjøret når partene ønsker det, samtidig som det ikke er noe i veien for at partene avtaler at det skal skje et direkteoppgjør. Det er imidlertid ikke vanlig med oppgjør utenom eiendomsmegler. I den grad kjøpet skal lånefinansieres, er det heller ikke praktisk å avtale direkteoppgjør, ettersom långiveren normalt vil forutsette at oppgjøret skal gjennomføres av en eiendomsmegler som innestår for at pantedokument blir tinglyst med rett prioritet.

Allerede ved oppdragsinngåelsen må eiendomsmegleren kartlegge om det foreligger særlige forhold av betydning for oppgjøret. Hovedsakelig omfatter dette å kontrollere hva som er tinglyst av heftelser på eiendommen, men også andre forhold om selgers økonomiske situasjon som eiendomsmegleren blir kjent med, med tanke på om salget lar seg gjennomføre til prisantydning. Påhviler det heftelser på eiendommen som overstiger prisantydning, regnes eiendommen som overbeheftet. I slike tilfeller må eiendomsmegleren innhente samtykke fra selgers kreditorer til at eiendommen kan selges uten at alle kreditorene får full dekning for sine krav.

Gjennomføring av det økonomiske oppgjøret innebærer at eiendomsmegleren mottar kjøpesummen til sin klientkonto og oppbevarer midlene til alle oppgjørsforutsetninger er oppfylt og kjøpesummen kan utbetales til selger eller selgers kreditorer. Eiendomsmegleren skal sørge for et korrekt oppgjør og sikre at ingen av partene utsettes for økonomisk risiko. Hovedregelen er at ingen del av kjøpesummen kan disponeres på vegne av selger før det er etablert rettsvern for kjøpers erverv, jf. eiendomsmeglingsloven § 6-9 tredje ledd. I eiendomsmeglingsforskriften § 6-5 er det gitt begrenset adgang til å fravike hovedregelen ved formidling av eiendom i utlandet, avtale om forskuddsbetaling mot forskuddsgaranti ved salg etter bustadoppføringslova, forhold på kjøpers side som hindrer etablering av rettsvern innen rimelig tid (for eksempel manglende konsesjon), samt der kjøper ønsker blancoskjøte (utinglyst skjøte som er signert av selger/hjemmelshaver, men der feltet for kjøper er blankt).

Før bruksovertagelsen skal eiendomsmegleren påse at kjøper har innbetalt den fulle kjøpesummen, inkludert omkostninger. Når bruksovertagelsen er gjennomført, sender eiendomsmegler skjøtet og eventuelle pantedokumenter til kjøpers långiver(e) til tinglysing. Etter at skjøtet og långivers pantedokumenter er tinglyst, kan eiendomsmegler foreta utbetaling av kjøpesummen til

selgers kreditorer med pant i eiendommen og gjenstående beløp til selgers konto.

Straks oppgjøret er gjennomført, plikter eiendomsmegleren å sende kjøper og selger oppgjørsoppstilling, jf. eiendomsmeglingsforskriften § 3-13. Oppgjørsoppstillingen er en slags kvittering for gjennomført oppgjør og skal vise alle transaksjoner som angår vedkommende. Transaksjonene skal være datert. Sammen med oppgjørsoppstillingen sender eiendomsmegleren også en regning til sin oppdragsgiver med spesifikasjon av hvor mye tid som er medgått til forskjellige faser av oppdraget, jf. eiendomsmeglingsloven § 7-2 tredje ledd og eiendomsmeglingsforskriften § 7-2.

19.2.9 Særlige forhold i rene oppgjørsoppdrag

Oppgjørsoppdrag skiller seg fra salgsoppdrag ved at partene allerede har inngått bindende avtale uten bruk av eiendomsmegler, men trenger bistand fra en eiendomsmegler til å fullføre handelen. Som regel omfatter oppgjørsoppdraget både skriving av kontrakt og gjennomføring av oppgjøret, men kan også gjelde oppgjøret alene. Begge deler regnes som eiendomsmeglingsvirksomhet i lovens forstand, jf. § 1-2 annet ledd.

Et særlig spørsmål er om undersøkelses- og opplysningsplikten etter eiendomsmeglingsloven § 6-7 gjelder ved oppgjørsoppdrag. Etter ordlyden i bestemmelsen gjelder forpliktelsen før handel sluttes, der hensikten er å gi kjøperen anledning til å vurdere opplysningene før beslutning om kjøp tas. I et oppgjørsoppdrag, der selger og kjøper allerede har inngått bindende avtale om kjøp, har kjøperen ikke samme behov for opplysningene som beslutningsgrunnlag. På bakgrunn av lovens ordlyd, uttalelser i forarbeidene i NOU 2006: 1 punkt 10.6.2, samt reelle hensyn, har Finanstilsynet uttalt følgende i brev 23. mars 2010 til eiendomsmeglingsbransjen:

> «Megler kan naturlig nok i en slik situasjon verken ha ansvar for manglende eller feilaktige opplysninger gitt av selger, eller ha noen plikt til å utarbeide salgsoppgave etter at handel er inngått, noe som etter Finanstilsynets vurdering tilsier at § 6-7 ikke får direkte anvendelse ved oppgjørsoppdrag.»

Derimot vil eiendomsmegleren ha en generell undersøkelsesplikt etter eiendomsmeglingsloven § 6-3 andre ledd, til å undersøke forhold som har direkte betydning for en forsvarlig gjennomføring av det økonomiske oppgjøret. Dette vil først og fremst knytte seg til lovbestemte og praktiske forutsetninger for utveksling av ytelsene, slik som registerbetegnelse, eier-/festeforhold, tinglyste pengeheftelser, eventuelle konsesjonsforhold og andre forhold som har betydning for hjemmelsoverføringen, samt eventuelle restanser på betaling av fellesutgifter eller kommunale avgifter. Utover dette vil eiendomsmegleren også ha et ansvar for å gjøre kjøperen oppmerksom på eventuelle opplysninger av betydning for handelen som eiendomsmegler blir kjent med, som ikke er fremlagt av selger, samt påpeke eventuelle svakheter i avtalen. For eksempel at det foreligger tinglyste rådighetsbegrensninger som ikke har betydning for gjennomføring av handelen, men som vil kunne få betydning for kjøperens faktiske råderett. Der oppgjørsoppdraget gjelder bolig under oppføring må eiendomsmegleren dessuten forsikre seg om at selger har stilt nødvendig garanti etter bustadoppføringslova § 12, og at det foreligger ferdigattest eller midlertidig brukstillatelse som medfører at boligen lovlig kan tas i bruk. Garantistillelse etter bustadoppføringslova § 12 må også kontrolleres ved salg av nyoppført bolig som selges innen seks måneder etter oppføring, når selger handler som ledd i næringsvirksomhet og kjøper er forbruker, jf. avhendingslova § 2-11. Der det er gjenstående arbeider (f.eks. ferdigstillelse av uteområder), må eiendomsmegleren gi råd til kjøper om adgangen til tilbakehold, samt gi råd ved beregning av eventuelt krav på dagmulkt.

19.2.10 Særlige forhold i kjøpsoppdrag

Som kjøpsoppdrag regnes oppdrag der oppdragsgiveren engasjerer eiendomsmegler med et ønske om å kjøpe eiendom. Oppdraget kan gjelde en konkret eiendom eller, mer vanlig, at kjøperen ønsker bistand fra eiendomsmegler til å søke etter aktuelle eiendommer ut fra gitte preferanser. Som redegjort i punkt 14.2.4, er ikke alle slike oppdrag nødvendigvis å regne som eiendomsmegling. Det avgjørende for om oppdraget er å anse som eiendomsmegling, vil som regel være hvor engasjert eiendomsmegleren er i å bringe partene sammen, samt om oppdraget inkluderer viktige faser av eiendomshandelen.

I utgangspunktet gjelder hele eiendomsmeglingsloven i et kjøpsoppdrag, men loven er primært skrevet med salgsoppdrag for øye, og det er ikke alle bestemmelser som passer like godt i kjøpsoppdrag. Hvilke oppgaver oppdragstakeren har i et kjøpsoppdrag, vil variere avhengig av om det allerede er engasjert en eiendomsmegler på selgersiden eller ikke. På tidspunktet for inngå-

else av kjøpsoppdrag er det ofte ikke mulig å vite om det er en eiendomsmegler på selgersiden, og oppdragsavtalen bør derfor ta høyde for begge muligheter. Har selger ikke engasjert egen eiendomsmegler, vil eiendomsmegleren på kjøpsoppdraget være forpliktet til å undersøke, kontrollere og formidle relevante opplysninger om eiendommen til sin oppdragsgiver, etter eiendomsmeglingsloven § 6-7.

Tilsvarende som ved salgsoppdrag, vil det være eiendomsmeglerens oppgave i et kjøpsoppdrag å jobbe for sin oppdragsgivers interesser i prisforhandlingene, men må likevel vise omsorg for den andre parten, som i dette tilfellet vil være selger. Dette kan for eksempel bestå i å sikre at selgeren gis tilstrekkelig tid til å områ seg og diskutere pris med eventuelle rådgivere. Videre skal eiendomsmegleren ved et kjøpsoppdrag bidra til å utforme en balansert kontrakt og gjennomføre oppgjøret på en nøytral måte.

19.2.11 Særlige forhold i leieformidlingsoppdrag

Leieformidlingsoppdrag er som regel mindre kompliserte enn salgs- og kjøpsoppdrag, særlig når det gjelder boligeiendom. Etter eiendomsmeglingsforskriften § 1-3 kan enkelte bestemmelser i eiendomsmeglingsloven og -forskriften fravikes i leieformidlingsoppdrag. Det gjelder blant annet eiendomsmeglingsloven § 6-7 andre ledd om hvilke opplysninger eiendomsmegler plikter å formidle skriftlig til leier, ettersom en leier naturlig nok har behov for litt andre opplysninger enn en kjøper. Kun fem av de 14 punktene som er opplistet i § 6-7 annet ledd, gjelder i leieformidlingsoppdrag. Dette omfatter opplysninger om registerbetegnelse og adresse, eierforhold, eventuell adgang til utleie av eiendommen eller deler av denne, ferdigattest eller midlertidig brukstillatelse og opplysninger om eiendomsmeglers vederlag. I eiendomsmeglingsforskriften § 1-3 andre ledd er det angitt andre opplysninger som i tillegg skal fremgå av eiendomsmeglerens skriftlige oppgave ved leieformidling, som opplysninger om arealer og antall rom, leiesum, leietid og oppsigelsesadgang, krav til depositum, vilkår om leierens vedlikeholdsplikt og adgang til fremleie.

Utover dette kan også bestemmelsene i eiendomsmeglingsforskriften om føring av budjournal, budgivning og innsyn i budjournal, fravikes i leieformidlingsoppdrag.

19.2.12 Særlige forhold ved utenlandsmegling

Som utenlandsmegling regnes oppdrag om omsetning av eiendom som ligger utenfor Norge, jf. eiendomsmeglingsloven § 1-4 fjerde ledd. For slike oppdrag er det etter eiendomsmeglingsforskriften § 1-4 gjort unntak for bestemmelsene i forskriften om opplysningsplikt om budgivning i salgsoppgaven, oppdragstakerens plikter ved budgivning og innsyn i budjournalen. I tillegg er det gjort unntak for bestemmelsen i eiendomsmeglingsloven § 6-9 tredje ledd om «ytelse mot ytelse» i oppgjøret, noe som innebærer at det kan avtales forskuddsbetaling. Videre åpner eiendomsmeglingsforskriften § 1-4 andre ledd for at eiendomsmegleren kan benytte kontraktsmedhjelper som har rett til å utføre eiendomsmegling i det landet eiendommen befinner seg.

19.3 Utvalgets vurdering

19.3.1 Innledning

Mange av oppgavene eiendomsmeglerne utfører i et eiendomsmeglingsoppdrag, er regulert i lov eller forskrift. Enten gjennom konkrete bestemmelser i eiendomsmeglingsloven og eiendomsmeglingsforskriften, eller som følge av mer generelle bestemmelser om krav til god meglerskikk og omsorgsplikt. I tillegg er det noen tjenester som eiendomsmeglerne normalt påtar seg i et eiendomsmeglingsoppdrag, som ikke er regulert i lov eller forskrift. Dette gjelder hovedsakelig markedsføring/annonsering og gjennomføring av visninger. Selv om dette ikke er lovpålagte plikter, vil eiendomsmegleren like fullt være pålagt å utføre tjenestene i samsvar med kravet til god meglerskikk og omsorgsplikten, samt regulering i andre lover, slik som markedsføringsloven.

Eiendomsmeglingsforetakene har et betydelig handlingsrom for hvordan de gjennomfører sentrale deler av et oppdrag. Det er i stor grad opp til foretaket selv å bestemme salgsform og opplegg for budgivning, selv om kravet til god meglerskikk setter visse skranker med tanke på hva som er gjengs praksis og forventninger i markedet. Blant annet er det ikke regulert at bruktboliger skal selges med åpen, stigende budgivning – selv om nesten alle bruktboligsalg med mer enn én budgiver skjer på denne måten. Det er også opp til foretaket å avtale med oppdragsgiveren hvordan annonsering og visninger legges opp. Foretaket kan sette vilkår i oppdragsavtalen som går utover lovbestemte adferdsregler, for eksempel krav til

akseptfrist for bud eller at bud skal gå via eiendomsmegler, men også her vil kravet til god meglerskikk begrense handlingsrommet.

Reguleringen i eiendomsmeglingsloven og -forskriften er for flere av eiendomsmeglerens oppgaver særlig konkrete og detaljerte. Detaljnivået har en klar sammenheng med ønsket om å beskytte forbrukerne i bolighandelen, og regelverket har gradvis blitt mer detaljert ettersom oppmerksomheten om forbrukervern har økt i samfunnet. Detaljnivået er særlig tydelig i bestemmelsene om opplysninger i oppdragsavtalen i eiendomsmeglingsloven § 6-4 og i § 6-7 om eiendomsmeglerens undersøkelses- og opplysningsplikt og opplysninger i salgsoppgaven.

Regulering av eiendomsmegling ved bolighandel skiller seg fra annen tradisjonell forbrukerlovgivning ved eiendomsmeglerens rolle som uavhengig formidler overfor selger og kjøper, som begge oftest er forbrukere. For selger og kjøper er bolighandel avtaler de normalt inngår sjelden, men som har stor betydning både økonomisk og på andre måter. Dersom selger har valgt å benytte eiendomsmegler er det derfor helt sentralt både for selger og kjøper at eiendomsmeglerens bistand holder et tilstrekkelig høyt faglig nivå og at eiendomsmegleren opptrer uavhengig. Ved vurderingen av i hvilken utstrekning kravene til eiendomsmeglingsvirksomhet skal lovreguleres, er det også av vesentlig betydning at eiendomsmeglingsforetak forvalter store økonomiske verdier. Dette er forhold som etter utvalgets oppfatning tilsier at det fremdeles er nødvendig med en relativt detaljert regulering av oppdragsutførelsen.

19.3.2 Oppdragstakeren

Mange av pliktene som følger av kapittel 6 i loven påhviler «oppdragstakeren». Hvem som regnes som oppdragstaker, er definert i eiendomsmeglingsloven § 6-1 første ledd. I lys av utvalgets forslag om å oppheve advokaters rett til å drive eiendomsmegling i kraft av sin advokatbevilling, slik det er begrunnet i punkt 15.4.3, fjernes «og advokat» fra § 6-1 første ledd. Etter § 6-1 andre ledd påhviler oppdragstakerens plikter også den enkelte person med eiendomsmeglerbrev, jurist med tillatelse, eiendomsmeglerfullmektig og advokat som har rett til å drive eiendomsmegling, i deres virksomhetsutøvelse. Utvalget foreslår at andre ledd endres slik at det fremgår at pliktene som påhviler oppdragstakeren etter kapittel 6, også påhviler den enkelte person med «eiendomsmeglerbrev, jf. § 4-2, jurist med tillatelse etter § 4-3, advokatbevilling og eiendomsmeglerfullmektig, jf. § 4-5 annet ledd, i deres virksomhetsutøvelse». Se lovutkastet § 6-1.

19.3.3 Arbeidsfordelingen mellom ansvarlig megler og medhjelper

Utvalget har vurdert om dagens regulering av arbeidsfordelingen mellom ansvarlig megler og medhjelpere skal videreføres, der de vesentligste elementene skal utføres av ansvarlig megler, eller om loven bare bør regulere ansvarlig meglers ansvar for og kontroll med oppdraget. Som drøftet i punkt 17.4.2 mener utvalget at det fortsatt skal være krav om en ansvarlig megler for hvert eiendomsmeglingsoppdrag, og at det fortsatt skal gjelde utdannings- og kompetansekrav for å kunne være ansvarlig megler. Utvalget foreslår å videreføre kravet om at ansvarlig megler skal ha eiendomsmeglerbrev, advokatbevilling eller tillatelse for jurister etter eiendomsmeglingsloven § 4-3. I tillegg skal personer med tillatelse etter overgangsforskriften § 5 fortsatt kunne være ansvarlig megler.

Ulike faser av et eiendomsmeglingsoppdrag krever i større eller mindre grad faglig kompetanse som eiendomsmegler, og det vil være forskjeller fra et oppdrag til et annet. Bråthen-utvalget foreslo i utgangspunktet en mindre restriktiv arbeidsfordeling enn det som gjelder i dag, uten krav om at ansvarlig megler selv skulle stå for utførelsen av bestemte deler av eiendomsmeglingsoppdraget. Dette er behandlet i NOU 2006: 1 punkt 6.5.6. Flertallet mente at spørsmålet må underlegges en dynamisk tilnærming for å unngå samfunnsøkonomisk tap som følge av at oppgaver ikke kunne løses av de som faktisk har tilstrekkelig forutsetninger for det. Mindretallet foreslo heller ikke å lovregulere hvilke elementer som skal utføres av ansvarlig megler, men ønsket samtidig et system med «registrerte meglere» i tillegg til ansvarlig megler og ufaglærte medhjelpere. Mindretallet foreslo at kravene til den registrerte megleren skulle være på et slikt nivå at ansvarlig megler ikke trengte å bruke like mye tid på en slik utøvende meglers arbeid i forhold til en som ikke var utdannet. Finansdepartementet kom derimot til at det var behov for klarere retningslinjer for ansvarfordelingen, der de vesentligste elementene skulle håndteres av ansvarlig megler, og medhjelperne skulle ha en mindre omfattende rolle. Departementet mente dette var nødvendig for å oppnå reell kompetanseheving, mens Bråthen-utvalgets forslag i realiteten innebar at personer uten formell kompetanse fortsatt kunne utføre

vesentlige deler av et oppdrag, jf. Ot.prp. nr. 16 (2006–2007) punkt 6.6.4.

I årene etter at Bråthen-utvalget avga sin innstilling og de nye utdannings- og kompetansekravene trådte i kraft, har det skjedd betydelige endringer av innholdet i eiendomsmeglingsoppdrag og bruk av ny teknologi. Eiendomsmeglingsforetakene bruker i stadig større grad fagsystemer og digitale hjelpemidler som kan gi andre muligheter til å standardisere og automatisere oppgaver enn tidligere, og som kan redusere omfanget av oppgaver med skjønnsmessige vurderinger som krever inngående fagkunnskap. Konkrete eksempler på slike hjelpemidler er blant annet digitale informasjonstjenester som innhenter opplysninger til salgsoppgaven, samt auksjonsapper og budgivningsplattformer som sikrer transparens og etterprøvbarhet i budgivningen. Utvalget har vurdert om dette tilsier at det ikke lenger er behov for å kreve at ansvarlig megler selv skal utføre de vesentligste elementene i et oppdrag, slik at det kan åpnes for at ansvarlig megler i større grad kan bestemme hvilke oppgaver som kan overlates til medhjelpere. Den ansvarlige megleren ville i tilfelle fortsatt måtte ha en kontrollfunksjon overfor fordeling av oppgavene og kompetansen hos andre som eventuelt utfører deler av et oppdrag.

I spørsmålet om arbeidsfordelingen mellom ansvarlig megler og medhjelper fortsatt skal være forskriftsregulert med hjemmel i eiendomsmeglingsloven § 6-2 andre ledd, har utvalgsmedlemmene forskjellige oppfatninger. Utvalgets flertall, medlemmene *Bergem, Hauge, Kasland, Nordskog-Inger, Pauriene, Pihl, Skjelbostad og Tuv* foreslår at bestemmelsen videreføres uten endringer. Flertallet har i vurderingen lagt vekt på at kompetansekravene som ble iverksatt fra januar 2011, har fungert bra og har bidratt til et betydelig kompetanseløft i eiendomsmeglingsbransjen. Reguleringen av hvem som kan utføre de mest sentrale oppgavene i eiendomsmeglingsoppdraget er en viktig del av dette, og flertallet mener det vil være uheldig å gjør endringer i loven som kan rokke ved den kompetansehevingen som er oppnådd. Flertallet legger også vekt på at det til tross for automatisering av enkelte oppgaver og faser i oppdraget, fortsatt er behov for fagkunnskap for å utføre de vesentligste elementene i meglingen. Selv om informasjonsinnhentingen om eiendommen delvis har blitt automatisert, er det eiendomsmegleren som står for bearbeidingen av opplysningene og formidlingen av disse. Tilsvarende kan budgivningsplattformer og auksjonsapper sikre transparens og etterprøvbarhet, mens rådgivningen fortsatt må gjøres av eiendomsmegleren.

Utvalgets mindretall, medlemmene *Moen, Anundsen og Edlund* mener det bør åpnes for at ansvarlig megler kan overlate flere oppgaver enn i dag til medhjelpere, men at ansvarlig megler fortsatt skal ha det overordnede ansvaret og føre kontroll med gjennomføringen av oppdraget. Mindretallet legger i vurderingen vekt på at endringen vil gi eiendomsmeglingsforetakene større fleksibilitet i bruk av ulike yrkesgrupper som kan ha forskjellig grunnlag for bruk av ny teknologi og utvikling av nye forretningskonsepter. Medhjelpere er ikke bare en gruppe med kort utdanning i eiendomsmegling, men kan også være en inngang for personer med høyere utdanning i andre fag til å jobbe på deler av eiendomsmeglingsoppdrag. Ansvarlig megler bør med sin fagkunnskap og erfaring være i stand til å gjøre en selvstendig vurdering av hvordan oppdraget skal utføres og hvem som er best egnet til å utføre de enkelte oppgavene. I tillegg skal fagansvarlig sikre at foretaket har den nødvendige kompetansen og fordeler denne forsvarlig på ulike faser av oppdragene. Mindretallet foreslår at kravet i eiendomsmeglingsloven § 6-2 andre ledd om at ansvarlig megler selv skal utføre de vesentligste elementene i oppdraget, oppheves. Etter første ledd vil det fortsatt påligge ansvarlige meglere et uttrykkelig kontrollansvar enten de utfører oppgaven selv eller overlater den til andre, og dermed ansvar for å forsikre seg om at andre som skal jobbe på oppdraget har tilstrekkelig kompetanse til å utføre oppgavene som de blir tildelt. Det følger også av eiendomsmeglingsforskriften § 6-1 tredje ledd at ansvarlig megler skal instruere, kontrollere, og godkjenne medhjelpers arbeid. Derimot må første og andre ledd oppheves eller justeres dersom mindretallets forslag skal følges opp, noe som eventuelt bør vurderes ved utarbeidelse av forskriftsbestemmelser.

Både flertallet og mindretallet foreslår videreføring av hjemmelen i fjerde ledd til å gi nærmere regler i forskrift om ansvarlig meglers rettigheter og plikter, arbeids- og ansvarsfordelingen mellom ansvarlig megler og eventuelle medhjelpere, samt oppdrag som utføres av eiendomsmeglerfullmektig. Etter mindretallets forslag vil imidlertid arbeidsfordelingen få en annen betydning enn i dag ved at ansvarlig meglere kan overlate også viktige elementer i meglingen til medhjelper, gitt tilfredsstillende kontroll med utførelsen. Utvalget foreslår imidlertid en språklig endring i fjerde ledd, ved at «tilsyn» erstattes med «kontroll». Endringen er ment å klargjøre forskjellen mellom til-

syn som utøves av Finanstilsynet, og den interne styringen i foretaket som har karakter av kontroll.

Utvalget foreslår ingen endringer i tredje ledd om at oppdraget kan utføres av eiendomsmeglerfullmektig og oppgjør gjennomføres av oppgjørsmedhjelper.

Se lovutkastet § 6-2.

19.3.4 God meglerskikk og eiendomsmeglerens omsorgsplikt

Etter utvalgets oppfatning er kravet til god meglerskikk som rettslig standard, godt innarbeidet i norsk rett. Utvalget foreslår å videreføre dagens henvisning til god meglerskikk i eiendomsmeglingsloven § 6-3 første ledd.

Utvalget har i punkt 14.4.2 foreslått å videreføre dagens ordning der eiendomsmegleren skal opptre som en formidler mellom selger og kjøper. Et aktuelt spørsmål i forlengelsen av dette er om eiendomsmeglerens plikt til å opptre med omsorg for begge parters interesser i sin virksomhetsutøvelse, også skal videreføres. Loven er ikke til hinder for at partene i handelen er representert med hver sin rådgiver, selv om det ikke er vanlig i praksis i bolighandel. Det er derimot mer vanlig ved omsetning av næringseiendom. Den norske ordningen der det er lovbestemt at eiendomsmegleren skal ivareta begge parters interesser gjennom oppdraget, skiller seg fra ordningen i mange andre land, herunder Danmark, som beskrevet i punkt 14.3.

Bråthen-utvalget vurderte om den norske ordningen burde erstattes av et system der hver av partene har sin egen profesjonelle medhjelper. Dette er behandlet i NOU 2006: 1 punkt 10.2.2. Bråthen-utvalget valgte ikke å foreslå en slik omlegging, med henvisning til at eiendomsmeglerne i praksis fulgte lovens intensjon om å ivareta begge parter, samt at å bruke mer enn én mellommann ville medføre økte transaksjonskostnader. I tillegg viste Bråthen-utvalget til at det ikke var gitt at en slik overgang ville redusere antallet tvister. Utvalget slutter seg til Bråthen-utvalgets vurdering av at den norske ordningen i praksis synes å fungere tilfredsstillende, og finner støtte for dette i den lave andelen klager på eiendomsmeglere til Reklamasjonsnemnda for eiendomsmeglingstjenester og at formidlerrollen ikke synes å være fremtredende i sakene. Etter utvalgets vurdering støtter eiendomsmeglerens omsorgsplikt opp om det norske systemet der eiendomsmegler er en formidler som skal yte bistand til begge parter i handelen.

Eiendomsmeglers plikter som formidler er i dag uttrykt som «omsorg for begge parters interesser». Utvalget har vurdert om ordlyden i § 6-3 første ledd bør endres til for eksempel «ivareta begge parters interesser». Eiendomsmeglerens omsorgsplikt er imidlertid et godt etablert begrep, hvis innhold også er utførlig beskrevet i lovforarbeider, rettspraksis, avgjørelser fra Reklamasjonsnemnda og Finanstilsynet, samt i juridisk teori. Begrepet omsorgsplikt brukes også på andre områder. Advokater har plikt til å drive en sak med den omsorg og det tempo som god prosesskikk tilsier, jf. advokatforskriften kapittel 12 punkt 4.3. Kjøpsloven kapittel IX har regler om selgers og kjøpers plikt til «omsorg for tingen», og håndverkertjenesteloven § 47 regulerer tjenesteyterens omsorgsplikt ved forsinkelse på forbrukerens side. Utvalget kan etter dette ikke se at det er behov for å endre ordlyden i eiendomsmeglingsloven § 6-3 første ledd første punktum.

Utvalget har vurdert om det er behov for å lovfeste krav til skriftlighet knyttet til eiendomsmeglerens rådgivningsplikt etter eiendomsmeglingsloven § 6-3 andre ledd. Som det fremgår av punkt 19.2.4, taler hensynet til sikker og ordnet eiendomsomsetning for at eiendomsmegleren må dokumentere oppfyllelse av rådgivningsplikten, slik at det allerede gjelder et ulovfestet krav til skriftlighet. Spørsmålet blir dermed om det er behov for at kravet til skriftlighet skal fremgå direkte av loven. På den ene side kan det være en fordel for boligselgere og -kjøpere at dette fremgår av lovens ordlyd, fordi det gjør det enklere for disse å orientere seg om sine rettigheter etter loven. På den annen side kan det å lovfeste krav til skriftlighet innebære ulemper, både for forbrukerne og eiendomsmeglingsbransjen, og kan medføre økte kostnader i bolighandler. Slik utvalget ser det, bør kravet til skriftlighet ikke gjelde all informasjon eiendomsmegleren gir til kjøper og selger, men være avgrenset til råd og opplysninger av betydning for handelen og gjennomføringen av den. Hva det omfatter, vil variere fra et oppdrag til et annet. Dersom skriftlighetskravet lovfestes, er det nærliggende å tro at eiendomsmeglerne vil utarbeide en rekke standarddokumenter med generell informasjon. Dette kan medføre at mengden dokumenter fra eiendomsmegleren som partene skal sette seg inn i, blir uforholdsmessig stor, med fare for at viktige opplysninger drukner i det som er mindre viktig. Dersom lovfesting av skriftlighetskravet fører til at eiendomsmeglerne begynner å gi all informasjon skriftlig uavhengig av om det er påkrevet i det enkelte oppdrag, vil det kunne øke kostna-

dene ved bolighandelen uten at selgere og kjøpere får dekket et reelt informasjonsbehov. Etter utvalgets oppfatning er det derfor stor usikkerhet knyttet til om man vil oppnå en fordel for forbrukerne ved å lovfeste krav til skriftlighet i eiendomsmeglingsloven § 6-3 andre ledd. Som nevnt i punkt 19.2.4 anses det allerede for å være gjeldende rett at eiendomsmegleren har plikt til å dokumentere rådgivning om forhold av betydning for handelen. Videre vil eiendomsmegleren ha en egeninteresse i å sikre dokumentasjon av sentrale råd og opplysninger i det enkelte oppdrag, med tanke på å unngå klager og krav om erstatning eller vederlagsreduksjon. Utvalget ser det derfor ikke som hensiktsmessig å lovfeste et generelt krav om at eiendomsmeglerens rådgivning skal være skriftlig, men viser til punkt 19.3.6 om eiendomsmeglers opplysningsplikt. Brudd på god meglerskikk vil også kunne medføre ileggelse av overtredelsesgebyr. Dette er nærmere behandlet i punkt 21.3.2.3.

19.3.5 Eiendomsmeglerens plikter ved inngåelse av oppdrag og oppdragets varighet

Det er viktig for forbrukere som skal inngå oppdrag om kjøp av eiendomsmeglingstjenester, at regelverket legger til rette for trygghet i avtaleinngåelsen, med tilstrekkelig klarhet for begge parter omkring hva eiendomsmeglingsoppdraget omfatter. Utvalget foreslår derfor at bestemmelsene om oppdragsavtalen i eiendomsmeglingsloven § 6-4 videreføres uten endringer.

Når det gjelder regulering av oppdragets varighet, slutter utvalget seg til Bråten-utvalgets vurderinger i NOU 2006: 1 punkt 9.11.2, om at det kan være hensiktsmessig for både selger og eiendomsmegler å kunne vurdere oppdraget på nytt dersom eiendommen ikke er solgt etter seks måneder. Utvalget foreslår derfor at eiendomsmeglingsloven § 6-5 videreføres uten endringer.

Utvalget ser videre ikke behov for endringer i eiendomsmeglingsloven § 6-6 om fullmakt, og foreslår derfor at denne videreføres som i dag.

Etter utvalgets vurdering bør det fortsatt være adgang til å fravike bestemmelsene om oppdragsavtale og oppdragets varighet i næringsmeglingsoppdrag. Den nærmere regulering av dette bør være i eiendomsmeglingsforskriften.

19.3.6 Eiendomsmeglerens undersøkelses- og opplysningsplikt

19.3.6.1 Alminnelig undersøkelses- og opplysningsplikt

Eiendomsmeglingsloven § 6-7 første ledd første punktum regulerer eiendomsmeglerens alminnelige undersøkelses- og opplysningsplikt. Bestemmelsen er utformet med tanke på at det skal være samsvar mellom eiendomsmeglerens plikt etter eiendomsmeglingsloven og selgerens opplysningsplikt etter avhendingslova, ettersom selgeren identifiseres med opplysninger som gis av eiendomsmegleren. Etter utvalgets vurdering er det ikke noe som taler for at dette bør endres, og utvalget foreslår at den alminnelig undersøkelses- og opplysningsplikten videreføres som i dag.

Det er i dag ikke lovfestet krav til skriftlighet knyttet til eiendomsmeglerens undersøkelses- og opplysningsplikt etter eiendomsmeglingsloven § 6-7 første ledd. Som det fremgår av punkt 19.2.4, taler hensynet til sikker og ordnet eiendomsomsetning for at eiendomsmegleren må kunne dokumentere oppfyllelse av opplysningsplikten skriftlig, slik at det allerede gjelder et ulovfestet krav til skriftlighet. Etter utvalgets oppfatning vil det være en klar fordel for forbrukere at kravet til skriftlighet fremgår direkte av loven, slik at det blir enklere å orientere seg om eiendomsmeglerens plikter etter loven. Videre mener utvalget at det ikke er grunn til å frykte de samme ulempene som utvalget har pekt på i tilknytning til rådgivningsplikten, som er omtalt i punkt 19.3.4. Det vil ikke være mulig å utarbeide standarddokumenter med generell informasjon for å oppfylle opplysningsplikten knyttet til den enkelte, unike eiendom. Ettersom det dreier seg om kodifisering av ulovfestet rett, legger utvalget til grunn at det heller ikke vil innebære noen vesentlig kostnad for eiendomsmeglingsbransjen. Utvalget foreslår derfor at eiendomsmeglingsloven § 6-7 første ledd endres slik at det fremgår av loven at eiendomsmegleren plikter å gi kjøperen alle opplysninger som denne har grunn til å regne med å få og som kan få betydning for handelen, skriftlig. Se lovutkastet § 6-7 første ledd.

Utvalget ser videre ikke behov for endringer i første ledd andre punktum som oppstiller en særlig opplysningsplikt dersom eiendomsmegleren ikke har oppfylt sin undersøkelsesplikt. Bestemmelsen sikrer at undersøkelsesplikten kan fravikes hvis det foreligger forhold som gjør det umulig eller urimelig ressurskrevende for eiendomsmegleren å innhente eller kontrollere opplysninger som omfattes av første punktum.

Etter utvalgets vurdering bør det fortsatt være adgang til å fravike bestemmelsen om eiendomsmeglerens undersøkelses- og opplysningsplikt i næringsmeglingsoppdrag, i medhold av lovutkastet ny § 1-4. Den nærmere regulering av dette bør være i eiendomsmeglingsforskriften.

19.3.6.2 Befaring av eiendommen

Det følger ikke direkte av loven om eiendomsmegleren har plikt til å befare eiendommen, som det fremgår av punkt 19.2.3. Basert på tolkning av en uttalelse fra Falkanger-utvalget i NOU 1987: 14 i merknadene til § 3-7 om eiendomsmeglerens opplysningsplikt, som det også er vist til i NOU 2006: 1 i punkt 10.3.2.2, har det likevel vært ansett som en del av eiendomsmeglerens undersøkelses- og opplysningsplikt, samt rådgivningsplikten overfor oppdragsgiveren, at eiendomsmegleren som hovedregel skal befare eiendommen. Finanstilsynet har i sin forvaltningspraksis lagt til grunn at befaring må skje fysisk på eiendommen og at digital befaring derfor ikke er tilstrekkelig. Som det pekes på i punkt 8.3 aktualiserer den teknologiske utviklingen en vurdering av om behovet for fysisk befaring er like sterkt i dag, eller om eiendomsmeglerens rådgivnings- og undersøkelses- og opplysningsplikt kan oppfylles gjennom digital befaring for visse typer eiendom. Man kunne for eksempel tenke seg at behovet for fysisk befaring er mindre for eierseksjons- og andelsleiligheter, enn for enebolig og rekkehus, og kanskje også mindre for nye boliger enn eldre.

På bakgrunn av at dagens praksis er ulovfestet og kan bli utfordret av ny teknologi, har utvalget vurdert om det er behov for endringer i loven knyttet til befaring av eiendommen. I den ene retningen kunne man tenke seg en lovfesting av krav til fysisk befaring av alle eiendommer, med et snevert unntak for tilfeller der befaring anses umulig eller urimelig ressurskrevende. I den andre retning kunne man tenke seg regulering som åpner for at ansvarlig megler i det enkelte oppdrag selv kan vurdere om det er behov for å befare eiendommen fysisk, eller om digital befaring er tilstrekkelig for eksempel når det foreligger tilstandsrapport.

For å opprettholde dagens rettstilstand om befaring er det ikke behov for å innføre ny regulering, ettersom det allerede er etablert et ulovfestet krav om at det som hovedregel skal gjennomføres fysisk befaring av eiendommen, og dette i praksis etterleves av eiendomsmeglingsforetakene. I tillegg har eiendomsmegleren en egeninteresse i å foreta fysisk befaring, ettersom det i praksis er vanlig å kombinere befaring med innsalg av eiendomsmeglingsoppdraget. Som nevnt i punkt 15.4.2 kan eiendomsmeglingsoppdraget sies å ha et betydelig personlig innhold. På befaringen har eiendomsmegleren en mulighet til å vise seg frem og legge frem sin strategi for salget, i den hensikt å få oppdraget. Eiendomsmeglerens befaring kan også være en kilde til informasjon om eiendommen utover det som kan formidles med digitale verktøy eller av bygningssakkyndig i en tilstandsrapport. Fysisk befaring er imidlertid kostnadskrevende ved at det medgår betydelig arbeidstid for eiendomsmegleren, særlig når reiseavstanden blir stor. Det kan også bli mange befaringer for hvert oppdrag som eiendomsmegleren oppnår. Kostnadsdrivende pålegg for eiendomsmegler bidrar til å øke prisen på tjenesten (meglervederlag), og dermed til at boligselgere kan spare mer ved ikke å bruke eiendomsmegler. I så fall vil en større del av boligsalgene skje helt uten eiendomsmeglerens fagkompetanse (unntatt oppgjøret). Det kan tilsi at reguleringen ikke bør hindre utvikling av alternative løsninger for eiendommer der dette kan være egnet.

Utvalget foreslår at dagens rettstilstand videreføres når det gjelder befaring. Det innebærer på den ene siden at det ikke innføres regler som inviterer til større fleksibilitet rundt gjennomføringen av befaring. På den andre siden kan det ikke utelukkes at den teknologiske utviklingen vil gjøre det forsvarlig å foreta en del av befaringene digitalt i fremtiden. Utvalget vil derfor heller ikke foreslå å lovfeste krav til fysisk befaring. Etter utvalgets oppfatning ligger det i dagens situasjon en tilstrekkelig fleksibilitet i at eiendomsmegleren i særlige tilfeller kan unnlate å befare eiendommen dersom det anses urimelig ressurskrevende eller umulig, jf. eiendomsmeglingsloven § 6-7 første ledd andre punktum. Dette kan for eksempel være tilfelle der eiendommen skal selges som «rivningsklar». Finanstilsynet har uttalt at stor geografisk avstand ikke er nok, og gitt dagens praksis er særlig stor reiseavstand ikke tilstrekkelig for å unnlate befaring, jf. artikkel i Eiendomsmegleren 2018 nr. 2.

19.3.6.3 Krav til salgsoppgaven

Hvilke minimumsopplysninger som skal fremgå av eiendomsmeglerens salgsoppgave er relativt detaljert fastsatt i § 6-7 andre ledd. Pliktene innebærer at eiendomsmegleren skal trekke ut alle relevante opplysninger av betydning for handelen fra en eventuell tilstandsrapport og andre dokumenter som er innhentet, og samle dette i salgs-

oppgaven. Formålet er å sikre at kjøperen gis et samlet og oversiktlig informasjonsgrunnlag for en eventuell kjøpsbeslutning. Utvalget har vurdert om kravene som stilles til salgsoppgaven er nødvendige, og om det kunne overlates til eiendomsmegleren å vurdere hvilke opplysninger som legges frem. Som nevnt i punkt 19.2.4, er det viktig for potensielle kjøpere å få tilstrekkelig informasjon om eiendommen til å kunne foreta en veloverveid kjøpsbeslutning, og listen over minimumsopplysninger i § 6-7 andre ledd er utformet med tanke på hvilke opplysninger som anses å være relevante for alle kjøpere. Med noen få unntak gjelder dette opplysninger om eiendommen av faktisk og rettslig karakter som ikke fremgår av en tilstandsrapport, og det er derfor særlig viktig at eiendomsmegleren sørger for å formidle disse til potensielle kjøpere Videre er det ikke påkrevet for selger å innhente tilstandsrapport, selv om endringene i avhendingslova som Stortinget vedtok 7. juni 2019, vil innebære økt risiko for selger ved ikke å gjøre det, når de trer i kraft. Ytterligere et argument mot en lempning på detaljreguleringen av opplysninger som skal fremgå av eiendomsmeglers salgsoppgave, er at det ville tillate et mindre oversiktlig og mindre tilgjengelig informasjonsgrunnlag for kjøper. Utvalget er således kommet til at ulempene for forbrukere i bolighandler ikke kan forsvare den eventuelle kostnadsreduksjonen som vil kunne oppnås ved ikke å lovfeste hvilke minimumsopplysninger salgsoppgaven skal omfatte.

Det skal i dag opplyses i salgsoppgaven hva som er avtalt om eiendomsmeglerens vederlag. Utvalget mener opplysningen om vederlaget angår selgeren og har liten informasjonsverdi for potensielle kjøpere. Forbrukernes behov for prisinformasjon sikres gjennom kravet om at eiendomsmeglingsforetak plikter å informere om sine priser, jf. eiendomsmeglingsloven § 7-1, i praksis å ha tilgjengelig prisinformasjon på sine nettsider. At eiendomsmegleren i tillegg er forpliktet til å opplyse om hva som er avtalt i det enkelte oppdrag, kan bidra til at foretaket i mindre grad lar seg presse på pris, ettersom opplysninger om avtalt pris med en selger kan skape forventninger hos andre potensielle oppdragsgivere. Videre kan skriftlige opplysninger om hvilken pris som blir avtalt, være egnet for å legge til rette for prissamarbeid. Utvalget foreslår derfor at eiendomsmeglingsloven § 6-7 andre ledd nr. 14 oppheves.

Enkelte generelle bestemmelser om eiendomsmeglerens opplysningsplikt ligger i dag i eiendomsmeglingsforskriften. Dette gjelder eiendomsmeglingsforskriften § 6-2 som stiller krav til opplysninger om oppdragstakerens registrerte navn, forretningsadresse, organisasjonsnummer, hvem som er ansvarlig megler på oppdraget, hva som er avtalt om oppdragstakerens rett til å kreve dekning av utlegg, samt opplysninger om fremgangsmåten ved budgivning og budgivers rettigheter og plikter. Etter utvalgets oppfatning vil det være en fordel å samle alle generelle krav til eiendomsmeglerens opplysningsplikt i loven, fordi det kan bidra til å gjøre regelverket mer oversiktlig både for forbrukere i bolighandelen og for eiendomsmeglingsbransjen. Særskilte krav og unntak fra lovens generelle regler kan derimot beholdes i forskrift, slik som krav til tilleggsopplysninger i utleiemeglingsoppdrag og nærmere regler for formidling av kontraktsposisjoner til fast eiendom, etter eiendomsmeglingsforskriften § 1-3 andre ledd og § 1-5. Med unntak av kravet til opplysninger om hva som er avtalt om eiendomsmeglerens rett til å kreve dekning av utlegg, foreslår utvalget at innholdet i eiendomsmeglingsforskriften § 6-2 flyttes til loven, og blir nytt nummer 14, 16 og 17 i eiendomsmeglingsloven § 6-7 andre ledd. Nytt nummer 17 gjelder informasjon til kjøperen om fremgangsmåten ved budgivning og budgivers rettigheter og plikter. Selv om det er en videreføring av forskriftsbestemmelsen, vil utvalget presisere at det ikke ligger noen realitetsendring i å flytte bestemmelsen til loven. Bestemmelsen retter seg mot generell informasjon om hvilke regler som gjelder for budrunden med tanke på at bud er bindende, krav til skriftlighet, akseptfrister, innsyn i budjournal mv. Rådgivning om hvordan kjøper skal forholde seg til for eksempel prisantydningen eller legge opp budstrategier omfattes ikke.

Som omtalt i punkt 7.5, mener utvalget at det er en forutsetning for fritt meglervalg at kundene vet om eiendomsmeglingsforetaket har tilknytning til eller samarbeid med et finansforetak, medieforetak mv. Finansforetaksloven § 17-10 sikrer at eiendomsmeglingsforetak som inngår i finanskonsern skal ha navn eller et tillegg til navnet som synliggjør tilknytningen til morselskapet eller konsernet. Derimot er det ikke noe krav om å synliggjøre tilknytning til et finansforetak gjennom franchisesamarbeid. Tilknytning til andre typer foretak som kan påvirke eiendomsmeglerens rådgivning om tjenester som tilbys, blant annet medieforetak, er det heller ingen krav om å synliggjøre. For å sikre åpenhet om eiendomsmeglingsforetaks tilknytning til finansforetak, medieforetak mv. foreslår utvalget at det i nytt punkt 15 i eiendomsmeglingsloven § 6-7 andre ledd, inntas en bestemmelse om at samarbeid eller tilknytning til foretak

som kan være egnet til å påvirke eiendomsmeglerens rådgivning, skal fremgå av salgsoppgaven. Med «tilknytning» menes direkte eller indirekte eierskap i eiendomsmeglingsforetaket eller til franchisegiver.

For øvrig foreslår utvalget enkelte mindre endringer og presiseringer i nummer 7, 8 og 10. For det første foreslår utvalget at kravene etter punktene 7 og 8 bytter plass. Det innebærer at kravet til opplysninger om ferdigattest eller midlertidig brukstillatelse blir nytt punkt 7. I gjeldende ordlyd mener utvalget at det ikke kommer tilstrekkelig klart frem at eiendomsmegleren må undersøke hva som foreligger av ferdigattester eller midlertidige brukstillatelser, og sammenholde disse med eiendommens faktiske utforming og faktisk eller markedsført bruk. Det er ikke tilstrekkelig bare å opplyse om det foreligger ferdigattest eller ikke. Eventuelle avvik mellom den dokumentasjonen som oppdragstaker har mottatt fra kommunen, og eiendommens faktiske utforming og faktisk eller markedsført bruk, skal omtales i salgsoppgaven. Eiendomsmegleren må også foreta en vurdering av de konsekvenser avviket kan medføre og beskrive dette. Utvalget foreslår at lovteksten endres slik at det skal opplyses om «hva som foreligger av ferdigattester eller midlertidige brukstillatelser, hvilke tiltak de gjelder og eventuelle avvik sammenholdt med faktisk eller markedsført bruk».

Krav til opplysninger om adgang til utleie av hele eller deler av eiendommen, blir nytt nummer 8. I gjeldende ordlyd mener utvalget at det ikke kommer tilstrekkelig klart frem at det skal opplyses om hvorvidt deler av eiendommen som benyttes til eller markedsføres for utleie, er godkjent til boligformål. Dette gjelder for eksempel eiendom som markedsføres med utleieenhet i kjeller, som er et gjentagende tvistetema. Ses bestemmelsene i nr. 7 og 8 i sammenheng, innebærer forslaget en presisering av eiendomsmeglerens plikt til å avklare antall boenheter som er dokumentert godkjent ved ferdigattest eller midlertidig brukstillatelse. Korrekte opplysninger om areal som benyttes til utleie er godkjent til boligformål og om antallet boenheter er godkjent, har betydning for eiendommens verdi og er viktig for potensielle kjøpere. Utvalget foreslår at det i lovteksten presiseres at det skal opplyses «om rom som benyttes til eller er innredet og markedsført for utleie er godkjent til boligformål».

I nummer 10 foreslår utvalget at det tas inn en presisering av at plikten til å opplyse om konsesjonsplikt og odelsrett bare gjelder der det er relevant.

19.3.6.4 Skjæringstidspunkt for opplysningsplikten

Etter eiendomsmeglingsloven § 6-7 første og andre ledd plikter eiendomsmegleren å gi kjøperen relevante opplysninger *før handel sluttes*. Formålet med eiendomsmeglerens undersøkelses- og opplysningsplikt er både at kjøperen skal ha alle relevante opplysninger om eiendommen for å kunne foreta en informert kjøpsbeslutning, men også å sikre at selger oppfyller sin opplysningsplikt etter avhendingslova § 3-7 og § 3-8. Ideelt sett bør kjøperen derfor ha mottatt og satt seg inn i opplysningene *før bud inngis*. Imidlertid vil ikke eiendomsmegleren i alle tilfeller kunne påvirke når bud blir gitt. Budet blir bindende for kjøper når eiendomsmegleren har formidlet budet til selger. Utvalget har derfor vurdert om skjæringstidspunktet for eiendomsmeglerens opplysningsplikt bør endres til *før bud formidles*. Utvalget er imidlertid kommet til at selv om *før bud formidles* er et mer logisk skjæringstidspunkt for eiendomsmeglerens opplysningsplikt, så kan det få uheldige konsekvenser å innføre et skjæringstidspunkt som avviker fra selgerens opplysningsplikt etter avhendingslova. For eksempel kan det innebære problemer for eiendomsmegleren i situasjoner der det foreligger opplysninger som kan være av betydning for handelen, men som er av sensitiv karakter og derfor ikke kan opplyses i salgsoppgaven. Dette kan for eksempel være opplysninger om tidligere hendelser på eiendommen som enkelte kan oppfatte som psykisk belastende. Praksis i dag er å formidle slike sensitive opplysninger til budgiver sammen med selgers aksept av bud, men slik at budgiver gis mulighet til å trekke seg. Utvalget foreslår derfor ingen endringer i skjæringstidspunktet for eiendomsmeglerens opplysningsplikt etter eiendomsmeglingsloven § 6-7 første og andre ledd.

Eiendomsmegleren skal i alle tilfelle fraråde interessenter å inngi bud før lovpålagte opplysninger om eiendommen er gjort tilgjengelig, jf. eiendomsmeglingsloven § 6-3 andre ledd. Rådgivningen skal gjøres skriftlig, se punkt 19.3.4. Dersom det likevel kommer inn bud til eiendomsmegleren før lovpålagte opplysninger er gitt, vil det påhvile eiendomsmegleren en plikt til å sørge for at lovpålagte opplysninger blir gitt før budet formidles til selger, så langt det er mulig. Dersom det derimot ikke er praktisk mulig for eiendomsmegleren å oppfylle dette, for eksempel fordi bud inngis før eiendomsmegleren har fått innhentet og kontrollert slike opplysninger, må eiendomsmegleren sørge for å informere budgiveren skriftlig om

dette og hva det innebærer. Ønsker budgiveren å fastholde budet til tross for dette, bør eiendomsmegleren sørge for å få det skriftlig dokumentert før budet formidles til selger. Overfor selgeren må eiendomsmegleren sørge for å gi råd om mangelsrisikoen forbundet med å akseptere bud før selger har oppfylt sin opplysningsplikt etter avhendingslova. Det kan være forhold ved eiendommen som ville kommet fram i en salgsoppgave, og som kan tenkes påberopt som en mangel etter overtagelse.

Videre er et spørsmål om det bør lovreguleres at salgsoppgaven skal være utarbeidet før annonsering kan starte. Det har vært bransjepraksis for dette siden 2014, da eiendomsmeglingsbransjen, Forbrukerrådet og daværende Forbrukerombudet sammen etablerte en bransjenorm for markedsføring av bolig. Bakgrunnen for at det ble etablert praksis for dette, var at bruk av såkalte «kommer for salg»-annonser av eiendomsmeglingsforetak er i konflikt med plikten til å sørge for at kjøper får alle relevante opplysninger om eiendommen før bindende avtale inngås. Annonser for eiendom som kommer for salg, har i enkelttilfeller ført til at interessenter tar kontakt med eiendomsmegleren eller selger direkte, i den hensikt å kuppe eiendommen før det annonseres fellesvisninger. I 2018 ble bransjenormen erstattet av Forbrukertilsynets veiledning om markedsføring av bolig, der samme krav legges til grunn i punkt 3.1. Reklamasjonsnemnda for eiendomsmeglingstjenester har også lagt dette til grunn i flere avgjørelser, og det er fulgt opp av Finanstilsynet.

Slik utvalget ser det, kan markedsføring av at en eiendom kommer for salg, være egnet til å bidra til at eiendommen selges før lovpålagte opplysninger er innhentet og undersøkt, samt at eiendommen forsøkes kuppet. Dette gjelder særlig i områder der det er stort press i boligmarkedet. Etter utvalgets oppfatning bør det derfor fremgå klart av regelverket at eiendomsmegleren har en plikt til å sørge for at salgsoppgaven er ferdigstilt og tilgjengelig før eiendommen markedsføres, når eiendomsmegleren først har en lovpålagt plikt til å sørge for at kjøper får alle relevante opplysninger om eiendommen før handel sluttes. Tidlig markedsføring i forbindelse med prosjektsalg, der interessenter gis mulighet til å sette seg på interessentliste, forholder seg annerledes, og utvalget mener dette ikke bør innskrenkes. Utvalget foreslår derfor at det inntas et nytt tredje ledd i eiendomsmeglingsloven § 6-7 der det fremgår at oppdragstakeren ikke kan starte markedsføring av eiendommen før salgsoppgaven er ferdigstilt og tilgjengelig, med unntak av salg i boligprosjekt. Med «boligprosjekt» menes salg som omfattes av bustadoppføringslova og avhendingslova § 2-11. På denne måten kan det sikres at selger oppfyller sin opplysningsplikt etter avhendingslova, samtidig som kjøper gis de nødvendige forutsetninger for en informert kjøpsbeslutning. Se lovutkastet § 6-7 tredje ledd.

19.3.7 Eiendomsmeglerens plikter knyttet til budgivningen

19.3.7.1 Overordnet om regulering av budgivningen

I dag er den eneste bestemmelsen om budgivning i eiendomsmeglingsloven en hjemmel til å fastsette nærmere regler om budgivning og innsyn i forskrift, jf. eiendomsmeglingsloven § 6-10. Etter utvalgets oppfatning legger regulering av budgivningen viktige premisser for salgsforhandlingene. Reguleringen retter seg i første rekke mot eiendomsmegleren, men legger indirekte føringer for hvordan potensielle kjøpere skal innrette seg i budgivningen. Etter utvalgets vurdering bør regulering av budgivningen i størst mulig grad ligge i loven av hensyn til tilgjengelighet for forbrukere. Tekniske detaljregler bør derimot beholdes i forskriften, særlig når det dreier seg om regler som det kan være aktuelt å endre relativt ofte. Utvalget foreslår derfor at de grunnleggende rammene for budgivningen, samt sentrale rettigheter og plikter for de involverte i budrunden, skal reguleres i eiendomsmeglingsloven. Konkret foreslår utvalget at regler om budgivning legges i ny § 6-8 i eiendomsmeglingsloven, slik at rekkefølgen på bestemmelsene i kapittel 6 følger tidslinjen i et vanlig eiendomsmeglingsoppdrag.

Det er et utbredt ønske om å sikre partene i eiendomshandelen bedre tid i budgivningen, noe som kom til uttrykk blant annet med Stortingets anmodningsvedtak 13. juni 2017 om å sikre boligkjøpernes behov for mer tid i bolighandelen. Spørsmålet må vurderes i sammenheng med annet regelverk, herunder avtaleloven og avhendingslova.

Innenfor eiendomsmeglingsloven foreslår utvalget at eiendomsmeglerens plikt til å legge til rette for en forsvarlig avvikling av budrunden, flyttes fra forskriften til loven, og blir nytt første ledd i § 6-8. Bestemmelsen vil få større oppmerksomhet ved at den fremkommer i lovteksten. Teksten kan imidlertid nedkortes uten å endre det materielle innholdet. Etter eiendomsmeglingsforskriften § 6-3 første ledd skal oppdragstakeren «avpasse tempoet i budrunden til et nivå hvor oppdragsgiver og

aktuelle interessenter kan sikres et forsvarlig grunnlag for sine handlingsvalg». Utvalget mener dette kan utgå av lovteksten, fordi det er omfattet av et krav til «forsvarlig avvikling». Se lovutkastet § 6-8 første ledd.

Tilsvarende foreslår utvalget at forskriftsbestemmelsen som er ment å motvirke bud direkte til selger, såkalt kupping, flyttes til lovteksten. I nytt andre ledd inntas at oppdragstakeren skal oppfordre oppdragsgiver til ikke å inngå avtale direkte med budgiver, men henvise til oppdragstaker. For å sikre at eiendomsmegleren kan ivareta sin omsorgsplikt overfor oppdragsgiver, foreslår utvalget også at oppdragstakeren skal oppfordre oppdragsgiveren til å konferere med eiendomsmegler, dersom oppdragsgiveren mottar bud direkte.

Hjemmel til å fastsette nærmere regler om budgivning i forskrift i eiendomsmeglingsloven § 6-8 åttende ledd, foreslår utvalget å videreføre.

Etter utvalgets vurdering bør det fortsatt være mulig å fravike bestemmelser om eiendomsmeglerens plikter ved budgivning i næringsmeglings- og utleiemeglingsoppdrag, i medhold av lovutkastet § 1-4. Den nærmere regulering av dette bør være i eiendomsmeglingsforskriften.

19.3.7.2 Formidlingsforbudet

Eiendomsmeglingsforskriften § 6-3 tredje ledd fastsetter et formidlingsforbud, som innebærer at eiendomsmegleren i forbrukerforhold ikke kan formidle bud med kortere akseptfrist enn kl. 12 første virkedag etter siste annonserte visning. Lørdag regnes ikke som en virkedag. Formidlingsforbudet ble innført i 2006 som et tiltak for å motvirke høyt tempo i budrunden, men da med et forbud mot å formidle bud med kortere akseptfrist enn 24 timer regnet fra siste annonserte visning. Bakgrunnen var Bråthen-utvalgets delutredning om budgivning som ble lagt frem i mai 2005, der tiltak for å redusere eller styre tempoet ved budgivning ble vurdert. I delutredningen gikk flertallet inn for en skjønnsmessig bestemmelse som skulle synliggjøre eiendomsmeglerens plikter i forbindelse med budgivningen, herunder å legge til rette for forsvarlig avvikling av budrunden og legge til rette for at partene får rimelig tid til å områ seg. Mindretallet sluttet seg til forslaget om en skjønnsmessig regel, men mente at eiendomsmeglerens plikter måtte presiseres noe nærmere. Mindretallet gikk også inn for å kombinere dette med en absolutt regel om at eiendomsmegleren i forbrukerforhold ikke kan formidle bud med akseptfrist på mindre enn to timer. Etter behandling i Finansdepartementet ble det innført en skjønnsmessig bestemmelse, kombinert med en absolutt regel om at eiendomsmegleren i forbrukerforhold ikke kunne formidle bud med kortere akseptfrist enn 24 timer etter siste annonserte visning. 24-timersregelen hadde den utilsiktede virkning at mange budrunder foregikk på kveldstid utenfor bankenes åpningstid, som gjorde det vanskelig for eiendomsmegleren å kontrollere budgivers finansiering. For å unngå dette problemet ble reglene endret fra 1. juli 2010 til at eiendomsmegler ikke kan formidle bud med kortere akseptfrist enn til kl. 12 første virkedag etter siste annonserte visning.

Formidlingsforbudet retter seg mot eiendomsmegleren og griper ikke inn i alminnelige avtalerettslige regler. Rettslig er det ikke noe i veien for at selger aksepterer bud med kortere akseptfrist enn forskriftens krav. Dette har resultert i at enkelte budgivere gir bud direkte til selger, gjerne før fellesvisninger er gjennomført. Dersom budet direkte til selger har en akseptfrist som er kortere enn til kl. 12 første virkedag etter siste annonserte visning, kan eiendomsmegleren ikke formidle dette til øvrige interessenter. Dette gjør det vanskelig for eiendomsmegleren å ivareta interessene til selger og andre mulige budgivere. Eiendomsmegleren skal oppfordre oppdragsgiveren til ikke å ta imot bud direkte, men henvise budgivere til eiendomsmegleren. Dersom selger likevel mottar bud direkte, må eiendomsmegleren gi selger råd, herunder om risikoen for at selger oppnår en lavere pris for eiendommen enn gjennom en åpen budrunde etter at visninger er gjennomført, samt at eiendomsmegleren ikke har kontrollert budgiverens finansiering og eventuelle forbehold. Selv om avtale skulle bli inngått direkte mellom selger og kjøper, har eiendomsmegleren fortsatt plikt til å gjennomføre handelen på vanlig måte.

I boligsalg med annonsert visning setter formidlingsforbudet et tidligste tidspunkt for akseptfrist som budgiveren kan sette. Det er fullt mulig for selger å akseptere et bud tidligere, men de fleste selgere vil velge å vente til akseptfristens utløp nærmer seg, i tilfelle det skulle komme inn et høyere bud. Analysen av buddata som Samfunnsøkonomisk analyse utførte for utvalget, viser at de fleste budrunder blir avgjort den første eller andre timen etter kl. 12, men det er også en del selgere som aksepterer bud før dette, som omtalt i punkt 6.4.1. Reelt sett kan budrunden være avgjort lenge før kl. 12, men slik at selger kan avvente budaksept til like før kl. 12. Formidlingsforbudet forhindrer ikke at det kan være høyt

tempo i budrunden både før og etter kl. 12. Etter kl. 12 stilles det ingen konkrete krav til akseptfristens lengde i loven eller forskriften, men eiendomsmeglerens plikt til å avpasse tempoet vil virke styrende. I tillegg er det en del eiendomsmeglingsforetak som har innført krav til minste akseptfrist i bud, som skal sikre eiendomsmegleren tid til å håndtere hvert enkelt bud forsvarlig og til beste for sin oppdragsgiver og eventuelle øvrige budgivere. Eiendomsmegleren skal jobbe for at oppdragsgiver oppnår den beste prisen i markedet og har et ansvar for å få med flest mulig i budrunden. Videre skal eiendomsmegleren så langt mulig sjekke at budgiverne har finansieringen i orden. Eiendomsmegleren trenger derfor tid til å kunne følge opp bud som kommer inn og formidle disse til alle interessenter.

I sitt forslag til endringer i eiendomsmeglingsloven og -forskriften i 2015 fremmet Eiendom Norge forslag om å fjerne formidlingsforbudet. Eiendom Norge begrunnet dette dels med at det å forby eiendomsmegleren å formidle alle bud som kommer til eiendomsmegler, strider mot fundamentale elementer i eiendomsmegleroppdraget, nemlig at eiendomsmegleren skal ivareta oppdragsgiverens interesser på en best mulig måte. Videre ble det vist til at forbudet ikke er effektivt fordi det fortsatt er tillatt å fremsette bud direkte overfor oppdragsgiver.

Etter utvalgets oppfatning er formidlingsforbudet bare i begrenset grad egnet til å senke tempoet i budrunden. Bestemmelsen sikrer imidlertid at budaksept for budgivning som går via eiendomsmegler, i de fleste tilfeller tidligst vil foreligge kl. 12 første virkedag etter siste annonserte visning. Aktuelle boligkjøpere sikres slik sett noe tid fra den fysiske besiktigelsen av eiendommen frem til kjøpsbeslutningen må tas. Videre sikrer regelen en viss ryddighet og forutberegnelighet om når budrunden finner sted, og at de som ønsker å være med i budrunden som regel får anledning til å legge inn bud. Et argument mot formidlingsforbudet er at det hindrer eiendomsmegler i å formidle informasjon om kupp-bud til øvrige interessenter. Uten formidlingsforbudet kunne eiendomsmegleren ha startet budrunden straks det forelå et bud. Men «kupperen» vil normalt sette en kort akseptfrist, slik at selgeren ville stå overfor samme valgsituasjon som med kuppbud i dag: Akseptere det første budet eller vente og se om det kommer til andre budgivere senere. Uten formidlingsforbudet er det fare for at de fleste bud fremsettes straks etter annonsering og med kort akseptfrist. Det ville i så fall undergrave auksjon som transaksjonsform i boligmarkedet. En større del av salgene ville trolig skje på grunnlag av forhandlinger mellom selger og én budgiver, ofte med korte frister dersom markedet er opphetet. Slik salgsprosessen normalt er lagt opp i Norge, ser utvalget ikke at det er grunnlag for å gå bort fra formidlingsforbudet.

For å videreføre auksjon som salgsform og i tråd med ønsket om å sikre partene i eiendomshandelen bedre tid i budgivningen, er utvalget kommet til at formidlingsforbudet bør opprettholdes. Det kan likevel være grunn til å se på om tidspunktet for tidligste akseptfrist bør endres. Etter utvalgets vurdering er det viktig at reguleringen legger til rette for at budrunden kan avvikles innenfor bankenes åpningstid, slik at eiendomsmegleren har mulighet til å kontrollere finansiering. Hensyn til arbeidsmiljø for eiendomsmeglere taler også for at budrunder bør avvikles innenfor normal arbeidstid. Imidlertid må tidspunktet for tidligste aksept ikke settes så tidlig at det undergraver bestemmelsens primære formål, som etter utvalgets oppfatning er å sikre budgiverne tid fra visningen til kjøpsbeslutning må tas. Utvalget har kommet til at det er best å beholde reguleringen av tidligste akseptfrist i eiendomsmeglingsforskriften, slik at det er enklere å endre fristen ved behov. I loven foreslår utvalget at det i nytt tredje ledd første punktum i eiendomsmeglingsloven § 6-8 tas inn at eiendomsmegleren ikke kan formidle bud med kortere akseptfrist enn det som følger av bestemmelser gitt av departementet i forskrift. Spørsmålet om tidspunktet for tidligste akseptfrist fortsatt skal være kl. 12 første virkedag etter siste annonserte visning eller om fristen skal endres, bør vurderes ved utarbeidelse av forskriftsbestemmelser.

19.3.7.3 Minste akseptfrist

Tiltak som kan bidra til å senke tempoet i budrunder er drøftet i punkt 6.6, og utvalget konkluderer med at det i tillegg til formidlingsforbudet også er behov for å regulere minste akseptfrist i budrunder som fortsetter etter fristen. Det er usikkert om regulering av minste akseptfrist i seg selv er egnet til å senke tempoet i budrunden, når analysen av buddata viser at mange budgivere ikke synes å forholde seg til fristen i det ledende budet, men legger inn nytt bud raskt etter det foregående. Utvalget ønsker likevel å gå inn for en slik regulering, fordi det kan sikre eiendomsmegleren tid til å kunne håndtere hvert enkelt bud på forsvarlig vis. Det vil også være til hjelp for de av budgiverne som faktisk har behov for lenger tid. Innenfor akseptfristens utløp har eiendomsmegle-

ren plikt til å bekrefte mottak av bud skriftlig overfor budgiver, formidle budet skriftlig til oppdragsgiver, budgivere og øvrige interessenter, herunder med informasjon om budets størrelse, forbehold og frist, samt å bistå ved vurdering av bud. Analysen av buddata viser at en lengre akseptfrist har virkning opp til 30 minutter, men utover dette er det ikke flere som bruker ytterligere tid de har til rådighet. Utvalget mener dette virker som en fornuftig frist og tilstrekkelig til å ivareta formålet, samtidig som den er ikke er lengre enn at budrunden normalt kan gjennomføres innenfor ordinær arbeidstid og bankenes åpningstid. Det er mest hensiktsmessig at reguleringen av akseptfristens lengde bør ligge i forskriften, slik at det blir lettere å endre fristen ved behov. Utvalget fremmer derfor ikke et konkret forslag til minste akseptfrist, men vil anbefale at fristen settes til 30 minutter med begrunnelse i analysen av buddata og vurderingen over.

Forslaget til nytt tredje ledd første punktum i eiendomsmeglingsloven § 6-8, som er nevnt over, vil gjelde for både krav til tidligste akseptfrist (i dag kl. 12) og minste akseptfrist (30 minutter). Reguleringen av minste akseptfrist i bud gjelder som et tillegg til fristen for formidlingsforbudet. Dersom minste akseptfrist settes til 30 minutter, vil denne fristen i praksis få betydning for bud som gis etter kl. 11:30 første virkedag etter siste annonserte visning. Dersom det ikke er annonsert visning, vil minstefristen på 30 minutter gjelde for alle bud. Regulering av akseptfrist i eiendomsmeglingsloven og -forskriften vil selvsagt ikke være til hinder for at det enkelte eiendomsmeglingsforetak kan ha egne regler for budgivningen som involverer lengre akseptfrist enn forskriftens krav. Slik som i dag forutsetter dette at eiendomsmeglingsforetaket har avtalt dette i oppdragsavtalen, samt at det informeres om det i salgsoppgaven, jf. lovutkastet § 6-7 andre ledd nummer 17.

19.3.7.4 Hemmelig bud

Regulering som kan motvirke bruk av hemmelige bud er drøftet i punkt 6.6.3. Bruk av hemmelig bud i en ellers åpen og transparent budrunde kan gi de øvrige budgiverne inntrykk av at budrunden ikke har gått riktig for seg og er egnet til å skape mistillit til auksjon som transaksjonsform. Hemmelig bud setter også eiendomsmegleren i en skvis og vanskeliggjør eiendomsmeglerens oppgave i budrunden, som er å jobbe for at selgeren skal få den beste prisen i markedet.

Et forbud mot formidling av hemmelige bud vil gjøre det vanskeligere for potensielle kjøpere å legge inn hemmelig bud, men vil ikke kunne forhindre at budet i stedet rettes direkte til selgeren. I likhet med formidlingsforbudet vil et forbud mot å formidle hemmelig bud rette seg mot eiendomsmegleren, og griper ikke inn i avtalerettslige forhold. Det betyr at forbudet ikke er til hinder for at selger kan motta bud med forbehold om at det ikke skal formidles til andre budgivere og interessenter, og i noen tilfeller akseptere et slikt bud. Et forbud mot å formidle hemmelig bud til selger kan slik sett medføre at budgivere som ikke ønsker å delta i en åpen budrunde, heller retter et hemmelig bud direkte til selger, som vil være det samme som kupping. Forbud mot å formidle hemmelig bud kan således medføre økning i praksisen med å legge inn bud direkte til selger. Slik utvalget ser det, er det ikke mulig å iverksette effektive tiltak som kan forhindre kupping eller bud direkte til selger, uten å gripe inn i avtalerettslige forhold. Det vil si at tiltaket må gripe inn i selgers frihet til å akseptere bud som går utenom eiendomsmegleren som har oppdraget. Slike tiltak er det ikke mulig å regulere i eiendomsmeglingsloven, men må eventuelt gjøres i avhendingslova eller avtaleloven. Forslag til regulering i avhendingslova som skal gjøre det mindre attraktivt å forsøke på kupping, er drøftet i kapittel 22. Uavhengig av eventuell regulering i avhendingslova for å forhindre kupping, er det utvalgets vurdering at et forbud mot å formidle hemmelig bud i eiendomsmeglingsloven vil kunne ha en positiv effekt. Det sender et signal til markedet om at hemmelig bud ikke hører hjemme i et system med åpen budgivning, gjør det vanskeligere å bruke hemmelig bud og motvirker at eiendomsmegleren kan forholde seg passivt til en uheldig budpraksis. Utvalget foreslår derfor at det i § 6-8 tredje ledd andre punktum inntas et forbud mot å formidle hemmelig bud til selger. For å unngå tilpasninger i form av delvis hemmelig bud, foreslår utvalget at forbudet skal omfatte formidling av bud med forbehold om at *budet eller forbehold i budet* skal holdes skjult for andre budgivere og interessenter.

Forbudet mot å formidle hemmelig bud skal bare gjelde når eiendomsmegler har invitert til åpen budgivning. Det vil fortsatt være anledning for oppdragsgiver i samråd med eiendomsmegler til å velge andre salgsformer, som prisforlangende eller lukket budrunde. Utvalget har også vurdert om det kan tenkes situasjoner der en budgiver har legitime behov for å holde forbehold i et bud skjult for andre interessenter, men har ikke funnet eksempler på det. I budjournalen som andre bud-

givere enn kjøperen gis innsyn i, skal alle budgivere anonymiseres.

19.3.7.5 Krav til skriftlighet i budrunden

Krav til skriftlighet i budrunden følger av eiendomsmeglingsforskriften § 6-3 fjerde ledd. Kravet er tilsynelatende godt etablert i bransjen og fungerer tilfredsstillende så langt utvalget har kunnet bringe på det rene. Bakgrunnen for kravet til skriftlighet var et økende antall klager fra boligkunder som ikke var trygge på at budrunden hadde vært håndtert korrekt, som førte til at Finanstilsynet foreslo å innføre et slikt krav. Formålet med skriftlighetskravet var derfor å sikre etterprøvbarhet i budrunden, med tanke på å unngå tvister.

Da skriftlighetskravet ble innført i 2014 var det til å begynne med enkelte utfordringer knyttet til å få på plass effektive og praktiske løsninger. Etter det utvalget erfarer synes disse problemene i dag å være løst. I høringen til forskriftsforslaget om å innføre krav til skriftlighet foreslo Norges Eiendomsmeglerforbund og Eiendom Norge å åpne for lydopptak som et alternativ til skriftlighet. I 2015 sendte Eiendom Norge også et forslag til Finansdepartementet om en rekke endringer i eiendomsmeglingsloven og -forskriften, der de gjentok forslaget om lydopptak som et alternativ til skriftlig dokumentasjon. Som bakgrunn ble det vist til at det hadde forekommet tilfeller av teknisk svikt som resulterte i at bud ikke ble registrert, og at slik svikt fortsatt ville kunne forekomme. Videre ble det vist til at kravet til skriftlighet gjør det vanskelig for kjøpergrupper som ikke kan bruke e-post, SMS eller digitale budgivningsplattformer, å delta i budrunden uten å måtte møte opp på eiendomsmeglerens kontor. Finanstilsynet ble bedt om å vurdere behovet for endringer i reglene om dokumentasjon av budrunder, og oversendte sin vurdering til Finansdepartementet i november 2015. Finanstilsynets vurdering ble gjort på bakgrunn av kontaktmøter med de største eiendomsmeglingsforetakene og -kjedene i de fire største byene, som ble gjennomført noe tid etter at de nye reglene trådte i kraft, i tillegg til erfaringer fra tilsyn. Finanstilsynet viste til at reglene om dokumentasjon av budgivning syntes å ha virket etter hensikten, men også medført visse utfordringer. En del av disse var blitt håndtert og løst av bransjen etter hvert, mens problemet med bud som ikke kommer frem fortsatt ville kunne være utfordrende, i tillegg til problemer med å innhente selgers skriftlige aksept innen fristen. Finanstilsynet konkluderte med at utfordringene imidlertid ikke var av en slik art eller omfang at det var behov for endringer i regelverket. Etter utvalgets oppfatning gjør Finanstilsynets vurdering fra 2015 seg gjeldende også i dag. Antallet klager til Reklamasjonsnemnda for eiendomsmeglingstjenester på eiendomsmeglerens håndtering av budrunden har alltid ligget lavt. Det synes ikke å være nevneverdige problemer med teknisk svikt som gjør at bud ikke blir registrert eller ikke kommer frem i tide. Bransjen synes å ha fått på plass velfungerende tekniske løsninger og gode rutiner for håndtering av budrunden. Utvalget ser derfor ikke behov for å åpne for ytterligere alternativer til dokumentasjon av budrunden i form av lydopptak eller på andre måter. Utvalget foreslår at gjeldende fjerde ledd i eiendomsmeglingsforskriften § 6-3 flyttes til eiendomsmeglingsloven og blir nytt fjerde ledd i § 6-8.

Utvalget foreslår videre at dagens krav etter eiendomsmeglingsforskriften § 6-3 andre ledd tredje til femte punktum inntas som nytt femte ledd i § 6-8. Dette omfatter plikt for oppdragstakeren til så langt det er nødvendig og mulig å orientere oppdragsgiver, budgivere og øvrige interessenter skriftlig om mottatte bud, herunder budets størrelse, forbehold og akseptfrist. Forskriftsteksten er omfattende, og utvalget mener den kan nedkortes ved å utelate at oppdragstakeren «skal legge til rette for at disse får rimelig tid til å områ seg». Det følger allerede av plikten til å legge til rette for en forsvarlig avvikling av budrunden, jf. lovutkastet § 6-8 første ledd. I tillegg omfatter lovteksten plikt til så snart som mulig å bekrefte skriftlig overfor budgivere at budene deres er mottatt, samt at oppdragstakeren også skal bistå ved vurdering av bud. Se lovutkastet § 6-8 femte ledd.

Eiendomsmeglingsforskriften § 6-3 femte ledd gir en presisering av skriftlighetskravet. Det følger av bestemmelsen i femte ledd at kravet til skriftlighet i andre og fjerde ledd også omfatter elektronisk melding når informasjonen i denne er tilgjengelig også for ettertiden, og at slike meldinger skal oppbevares i samsvar med reglene om arkivering i forskriften § 3-7. Etter utvalgets vurdering er dette teknisk detaljregulering som det er mest hensiktsmessig å beholde i forskriften, og går derfor ikke inn for å flytte dette til loven.

19.3.7.6 Innsyn i budjournalen

Adgang til innsyn i budjournalen er regulert i eiendomsmeglingsforskriften. Prinsipielt bør regler som innebærer rettigheter eller plikter for borgerne, i størst mulig grad fremgå av loven.

Etter utvalgets vurdering er det imidlertid tilstrekkelig at det i eiendomsmeglingsloven § 6-8 nytt syvende ledd inntas at kjøper og selger, samt øvrige budgivere, har rett til innsyn i budjournalen i samsvar med bestemmelser gitt av departementet i forskrift. Den nærmere regulering av når og hvordan innsyn skal gis, kan beholdes i forskriften.

Utvalget gjør ingen nærmere vurdering av om innholdet i innsynsretten bør videreføres slik det er fastsatt i eiendomsmeglingsforskriften § 6-4 i dag, men oppfatter at reglene om innsyn synes å fungere godt. Det har riktignok forekommet tilfeller der opplysninger i budjournalen har blitt brukt til andre formål enn å gi informasjon til berørte parter i et oppdrag. Det har også forekommet at selgere har gitt eller solgt sin kopi av budjournalen til andre som skal selge i samme område. Omfanget av dette synes imidlertid å være så vidt lite at det ikke gir grunnlag for regulering. Utvalget presiserer at selger og kjøper, som får utlevert budjournal uten anonymisering av budgivere, ikke har anledning til å formidle journalen til andre, noe som ellers ville kunne være i strid med personvernlovgivning. Det kan i forskriftsarbeidet vurderes om det er behov for nærmere regulering av eiendomsmeglerens plikter ved utlevering av budjournalen til partene.

19.3.8 Eiendomsmeglerens plikter knyttet til kontroll av kjøpers finansiering

Eiendomsmeglingsloven regulerer ikke direkte eiendomsmeglerens plikt til å kontrollere kjøpers finansiering før bindende avtale inngås. Som det er redegjort for i punkt 19.2.6, synes det likevel i dag å være sikker rett at eiendomsmegleren har en plikt til dette på bakgrunn av uttalelser fra Bråthen-utvalget, nyere rettspraksis og nemndspraksis, samt praksis i bransjen. Utvalget har vurdert om det er behov for å lovfeste et krav om at eiendomsmegleren plikter å kontrollere budgivers finansiering så langt det er mulig før bindende avtale inngås, eventuelt at eiendomsmegleren plikter å informere selger skriftlig om bakgrunnen for at slik kontroll ikke er foretatt.

Bråthen-utvalget kom til at det ikke var behov for å lovfeste dette, ettersom det var utvalgets oppfatning at det allerede fulgte av eiendomsmeglerens omsorgsplikt at budgivers finansiering skal kontrolleres så langt det er mulig. Dette er behandlet i NOU 2006: 1 punkt 10.3.3.

For å sikre forbrukernes interesser kan det etter dette utvalgets vurdering være hensiktsmessig å lovfeste eiendomsmeglerens plikt til å kontrollere budgivers finansiering så langt det er mulig før bindende avtale inngås. Lovfesting av kravet vil sikre lik praksis og bidra til å bevisstgjøre forbrukerselgere om hva som bør være avklart før bud aksepteres. Ettersom det allerede synes å være etablert praksis i bransjen å foreta slik kontroll, antas lovfesting av kravet ikke å innebære økte kostnader. Dersom eiendomsmegleren ikke har lykkes i å foreta slik kontroll, plikter eiendomsmegleren å informere selger skriftlig om bakgrunnen for dette. I tråd med eiendomsmeglerens rådgivningsplikt, må eiendomsmegleren også gi selger råd om hva det kan innebære at budgiverens finansiering ikke er kontrollert.

Utvalget har vurdert hvor omfattende eiendomsmeglerens plikt til å kontrollere finansiering bør være, herunder om det bør foretas slik kontroll for hvert enkelt bud. I budrunder med mange budgivere og mange bud, kan kontroll for hvert bud bli veldig omfattende og ikke gjennomførbart innenfor akseptfristene. Som et minimum bør eiendomsmegleren foreta slik kontroll ved hvert første bud fra en budgiver, for å unngå at budgivere som kanskje ikke er reelle boligkjøpere, kommer med i budrunden og kan være med på å presse opp prisen. Uansett må eiendomsmegleren kontrollere finansiering ved siste bud, noe som innebærer at eiendomsmeglerne bør kontrollere finansiering for alle bud når de mener budrunden nærmer seg slutten. Etter utvalgets oppfatning er eiendomsmegler nærmest til å avgjøre hvor hyppig det er nødvendig å kontrollere finansiering i den enkelte budrunden, og utvalget finner det ikke hensiktsmessig med nærmere regler om kontroll av finansieringen i lovteksten eller forskrift. Se lovutkastet § 6-8 nytt sjette ledd.

Etter utvalgets oppfatning bør det åpnes for å kunne fravike denne plikten i næringsmeglings- og utleiemeglingsoppdrag, i medhold av lovutkastet § 1-4. Den nærmere regulering av dette bør være i eiendomsmeglingsforskriften.

19.3.9 Eiendomsmeglerens plikter knyttet til gjennomføring av handelen

En skriftlig kjøpekontrakt mellom partene som inneholder alle vesentlige vilkår for avtalen, er viktig for å unngå etterfølgende tvister. Eiendomsmegleren kan her bruke sin ekspertise til å sikre at alle vesentlige vilkår inngår på klart og utvetydig vis i kontrakten. Etter utvalgets vurdering bør derfor eiendomsmeglerens plikter til å sette opp skriftlig kjøpekontrakt som inneholder alle vesentlige vilkår for handelen, med mindre kjøper og selger ønsker noe annet, som følger av § 6-8 i gjel-

dende eiendomsmeglingslov, videreføres. Ettersom regulering av budgivningen foreslås lagt i ny § 6-8, flyttes reguleringen av pliktene ved kontraktsslutningen til ny § 6-9. Eiendomsmeglerens plikt til å sette opp skriftlig kjøpekontrakt blir første ledd i ny § 6-9. Utvalget forslår videre at adgangen til å utferdige kjøpekontrakten elektronisk dersom partene uttrykkelig har godtatt dette etter § 6-8 andre ledd, videreføres, og blir ny § 6-9 andre ledd.

Utvalget har vurdert om det er behov for å innføre en plikt for eiendomsmegleren til å gjennomgå kontrakten med partene i et kontraktsmøte, som enten kan gjennomføres ved fysisk oppmøte eller digitalt. Som nevnt i punkt 19.2.7, tilsier eiendomsmeglerens rådgivningsplikt etter § 6-3 andre ledd at eiendomsmegleren skal gjennomgå kontrakten med partene og gi nødvendige forklaringer. Det er vanlig praksis at dette gjøres i et kontraktsmøte. En fordel ved å lovfeste plikt for eiendomsmegleren til å gjennomgå kontrakten vil være at det sikrer at slik gjennomgang blir gitt i alle oppdrag der partene først ønsker at eiendomsmegleren skal opprette kjøpekontrakten. Det kan bidra til ytterligere styrking av forbrukervernet i denne fasen av oppdraget. Unntak fra bestemmelsen om plikter ved kontraktsslutning gjelder allerede for næringsmeglingsoppdrag, jf. eiendomsmeglingsforskriften § 1-2. Et argument mot regulering kan være at eiendomsmegleren og partene er nærmest til å avgjøre om det er behov for et kontraktsmøte. En lovfesting vil forplikte eiendomsmegleren til å gjennomføre kontraktsmøte også i oppdrag der det egentlig ikke er nødvendig, for eksempel fordi partene selv er i stand til å sette seg inn i kjøpekontrakten. Dette vil medføre ekstra kostnader. Utvalget foreslår derfor at det lovfestes at eiendomsmegleren som hovedregel plikter å gjennomgå og forklare kontrakten for partene, men at det kan unnlates for en part som ikke ønsker slik gjennomgang. Det åpner for at gjennomgang av kontrakten kan unnlates overfor den ene parten, men gjennomføres for den andre. Se lovutkastet § 6-9 tredje ledd.

Eiendomsmeglingsloven skal legge til rette for sikker, ordnet og effektiv eiendomsomsetning gjennom eiendomsmegler. I tråd med dette foreslår utvalget at eiendomsmeglerens plikt til å gjennomføre handelen etter eiendomsmeglingsloven § 6-9 første ledd, herunder utferdigelse og tinglysing av skjøte og det økonomiske oppgjøret, med mindre kjøper og selger ønsker noe annet, videreføres i § 6-10 første ledd. Eiendomsmegleren opptrer som en uavhengig formidler, og kan i den rollen sikre at oppgjøret gjennomføres sikkert for begge parter. I den grad kjøpet skal lånefinansieres vil kjøpers långiver normalt forutsette at oppgjøret gjennomføres av eiendomsmegleren, som påtar seg å sørge for oppfyllelse av långiverens utbetalingsforutsetning om at långiveren skal sikres rett prioritet for sitt pant i eiendommen, før lånebeløpet disponeres til fordel for selger.

Eiendomsmegleren har ansvar for sikker utveksling av ytelsene og at ingen av partene eller deres kreditorer utsettes for økonomisk risiko ved gjennomføring av handelen. For å sikre kjøper mot konkurrerende rettsstiftelser i eiendommen, er det nødvendig å etablere rettsvern for kjøper. Av hensyn til kjøper og kjøpers kreditorer foreslår utvalget derfor ingen endringer i eiendomsmeglerens plikt til å sørge for at kjøperen har fått rettsvern for sitt erverv før kjøpesummen disponeres på vegne av selgeren. Reguleringen flyttes til § 6-10 tredje ledd.

Utvalget foreslår heller ingen endringer i gjeldende § 6-9 andre ledd, som gjør eiendomsmegleren solidarisk ansvarlig med kjøper for betaling av dokumentavgift og andre gebyrer og renter knyttet til tinglysing av skjøte og andre dokumenter som har sammenheng med salget. Bestemmelsen flyttes imidlertid til § 6-10 andre ledd.

Etter utvalgets vurdering bør det fortsatt være adgang til å fravike bestemmelsene om kontraktsslutning og gjennomføring av handelen i næringsmeglingsoppdrag, i medhold av lovutkastet § 1-4. Den nærmere regulering av dette bør være i eiendomsmeglingsforskriften.

Kapittel 20
Vederlag og utlegg

20.1 Innledning

Gjeldende eiendomsmeglingslov har i kapittel 7 bestemmelser som stiller krav til hvordan eiendomsmeglingsforetak skal informere om prisene på sine tjenester og utforme pristilbud, regler for hva som kan avtales om vederlaget, når eiendomsmegleren har krav på vederlag og dekning av utlegg, og når dette forfaller til betaling, samt regler for deling og nedsettelse av vederlag. I dette kapitlet behandles bestemmelsene i eiendomsmeglingsloven kapittel 7 og tilhørende utfyllende bestemmelser i eiendomsmeglingsforskriften kapittel 7. Utvalget har særlig vurdert behovet for klarere regler for eiendomsmeglerens vederlagsberegning og kostnadsspesifikasjon. Bestemmelser som utvalget ikke har sett grunn til å drøfte nærmere, eiendomsmeglingsloven § 7-1 om prisopplysninger, § 7-5 om dekning av utlegg og § 7-7 om nedsettelse av vederlag, er omtalt kun under punkt 20.2.

20.2 Gjeldende rett

Etter gjeldende rett er det i stor grad opp til partene i oppdragsavtalen å avtale hvordan eiendomsmeglerens vederlag skal beregnes, men det er visse begrensninger i oppdrag som gjelder eiendom til bolig- eller fritidsformål. Alle bestemmelser i eiendomsmeglingsloven kapittel 7 kan derimot fravikes i næringsmeglingsoppdrag, jf. eiendomsmeglingsforskriften § 1-2. I tillegg kan flere bestemmelser fravikes utenfor forbrukerforhold, det vil si der oppdragsgiveren hovedsakelig handler som ledd i næringsvirksomhet, jf. eiendomsmeglingsloven § 1-3.

Den mest vanlige vederlagsformen i bolig- og fritidsmeglingsoppdrag er provisjon, det vil si at vederlaget utgjør en prosentsats av salgssummen. For tradisjonelle eiendomsmeglingsoppdrag er det mindre vanlig å avtale fastpris for hele tjenesten, mens det er en del av modellen for hybridmeglingstjenester at oppdragsgiver har ett fast beløp å forholde seg til. Tilleggstjenester blir normalt avtalt til fastpris. Med eiendomsmeglingsloven 2007 innførte lovgiver en rekke tiltak for å styrke forbrukervernet knyttet til vederlaget for eiendomsmeglingstjenester. Det mest inngripende tiltaket var innføring av forbud mot progressiv provisjon, det vil si avtale om at provisjonssatsen øker ved økende salgssum, jf. eiendomsmeglingsloven § 7-2 første ledd. Bestemmelsen kan fravikes utenfor forbrukerforhold, jf. eiendomsmeglingsloven § 1-3. Før 2007-loven var det avtalefrihet om eiendomsmeglerens vederlag innenfor rammen av alminnelig avtalerettslig ugyldighets- og lempningsregler. En særlig høy progressiv sats kunne imidlertid bli ansett som brudd på egenhandelsforbudet i eiendomsmeglingsloven 1989 § 2-12, etter praksis fra Reklamasjonsnemnda for eiendomsmeglingstjenester. Bakgrunnen for forbudet var at progressiv provisjon ble vurdert som problematisk opp mot eiendomsmeglerens uavhengighet, ved at eiendomsmegler fikk for stor egeninteresse i salgssummen, og opp mot eiendomsmeglers prisvurdering, ved at eiendomsmegler fikk et insentiv til å sette prisantydningen for lavt, jf. Ot.prp. nr. 16 (2006–2007) punkt 8.3.4.

Med eiendomsmeglingsloven 2007 ble det videre iverksatt flere tiltak for å øke forbrukernes prisbevissthet ved inngåelse av avtale om eiendomsmeglingstjenester. For det første ble det i eiendomsmeglingsloven § 7-1 innført krav om at eiendomsmeglingsforetak og advokater skal informere om prisene på sine tjenester slik at de lett kan finnes av kundene. Dette innebærer at eiendomsmeglingsforetaket må ha prisopplysninger tilgjengelig på sine nettsider og i sine lokaler. Det sentrale formålet er å legge til rette for at forbrukere får klar og relevant prisinformasjon før oppdragsavtale inngås, men også å gjøre det enklere for forbrukere å sammenligne priser fra ulike eiendomsmeglingsforetak. Eiendomsmeglingsloven § 7-1 kan fravikes utenfor forbrukerforhold, jf. § 1-3.

Før eiendomsmeglingsloven 2007 forelå også plikt for eiendomsmeglere til å ha prisopplysninger lett synlig, ettersom tilsvarende plikt fulgte av forskrift 28. november 1997 nr. 1382 om prisopplysning for tjenester (prisopplysningsforskriften), som var gitt med hjemmel i markedsføringsloven 1972. Som det fremgår av Ot.prp. nr. 16 (2006–2007) punkt 8.3.4 antok Finansdepartementet at det kunne være behov for nærmere regler i eiendomsmeglingsforskriften om hvordan prisopplysningsforskriftens prinsipper skulle gjennomføres ved kjøp av eiendomsmeglingstjenester, og foreslo derfor å lovfeste slik plikt i eiendomsmeglingsloven med forskriftshjemmel. Det er per i dag ikke gitt nærmere regler om dette i eiendomsmeglingsforskriften. I dag følger plikten til å ha prisopplysninger lett synlig også av markedsføringsloven 2009 § 10 og forskrift 14. november 2012 nr. 1066 om prisopplysninger for varer og tjenester.

For det andre ble det innført krav om skriftlig tilbud basert på timepris i forbrukerforhold, jf. eiendomsmeglingsloven § 7-2 annet ledd. Formålet var å synliggjøre alternativet om timepris på en klar måte for å gi forbrukere et mer reelt valg mellom provisjon og timebasert vederlag. Bestemmelsen kan fravikes utenfor forbrukerforhold, jf. eiendomsmeglingsloven § 1-3. I eiendomsmeglingsforskriften § 7-1 er det gitt nærmere regler for hvilke opplysninger timepristilbudet skal inneholde. Det skal blant annet gis anslag over antall timer som vil medgå til spesifiserte deler av oppdraget, totalt anslått tidsbruk og samlet vederlag basert på oppgitt timepris og tidsbruk, i tillegg til enkeltvis og samlet overslag over størrelsen på utleggene. Dersom oppdragsgiveren velger timepris, er eiendomsmegleren forpliktet til å varsle oppdragsgiveren hvis medgått tid forventes å vesentlig overstige det som er angitt i overslaget, jf. eiendomsmeglingsloven § 7-2 andre ledd andre punktum.

Et tredje tiltak var strengere krav til prisopplysninger og spesifisering av eiendomsmeglingsoppdraget i oppdragsavtalen, jf. eiendomsmeglingsloven § 6-4 første ledd nr. 6. Dette innebærer at det skal gis et samlet, spesifisert kostnadsoverslag over det totale vederlaget og samlede utlegg for oppdragsgiveren. Bestemmelsen kan fravikes utenfor forbrukerforhold. Formålet var å gjøre det lettere for forbrukere å sammenlikne tilbud fra ulike eiendomsmeglingsforetak og sikre god konkurranse i markedet. Bakgrunnen for tiltaket er at det er vanlig at eiendomsmeglingsforetakene, i tillegg til avtalt provisjonssats eller fastpris, legger inn ulike «pakker» og «honorarer» i oppdragsavtalen som innehar et element av fortjeneste eller tap for eiendomsmeglingsforetaket, og som derfor ikke kan kreves dekket som et utlegg. Dette gjelder for eksempel markedsføringspakke, tilretteleggingshonorar og etableringshonorar. Det er også vanlig å ta særskilt betalt for avholdelse av visninger og gjennomføring av oppgjør, især der oppgjøret er utkontraktert til et annet foretak.

For det fjerde ble det innført plikt for eiendomsmegler til å skrive rekning etter at oppdraget er utført, der oppdragsgiver gis en spesifisert oversikt over antall timer som er medgått, uavhengig av avtalt vederlagsform, jf. eiendomsmeglingsloven § 7-2 tredje ledd. Det innebærer at eiendomsmeglingsforetaket må føre oversikt over timer som medgår underveis i oppdraget og sende regning etter at oppdraget er utført, selv om oppdragstakeren har valgt provisjon eller fastpris. Bestemmelsen kan fravikes utenfor forbrukerforhold. I Ot.prp. nr. 16 (2006–2007) punkt 8.3.4 viser Finansdepartementet til at en slik regel følger av håndverkertjenesteloven § 36 også der det er avtalt fastpris, se nærmere drøfting i punkt 21.3.1.

Et femte tiltak finner vi i eiendomsmeglingsloven § 6-7 andre ledd nr. 14, om at det i salgsoppgaven skal fremgå hva som er avtalt om eiendomsmeglers vederlag. Bestemmelsen kan fravikes i næringsmegling. I eiendomsmeglingsforskriften § 6-2 er det tilføyet at det i salgsoppgaven også skal fremgå hva som er avtalt om oppdragstakerens rett til å kreve dekning av utlegg.

Et sjette tiltak var å senke terskelen for å kreve nedsettelse av vederlaget. Etter eiendomsmeglingsloven 1989 § 4-6 første ledd var vilkåret for vederlagsnedsettelse at foretaket *vesentlig* hadde tilsidesatt sine plikter mot kjøper eller selger. Med eiendomsmeglingsloven 2007 ble dette endret til at oppdragsgiveren kan kreve at vederlaget settes ned eller faller bort ved en *ikke ubetydelig* pliktforsømmelse fra oppdragstakerens side, jf. § 7-7. Finansdepartementet sluttet seg til Bråthen-utvalgets vurdering av at det er nok at eiendomsmeglerens plikter er tilsidesatt mer enn rent bagatellmessig, jf. Ot.prp. nr. 16 (2006–2007) punkt 8.6.4. Bestemmelsen kan bare fravikes i næringsmegling.

Ytterligere ønsket departementet å bevisstgjøre forbrukerne om retten til å holde tilbake vederlaget som en praktisk sanksjonsmulighet ved mangelfull ytelse fra eiendomsmegleren. Dette ble gjort ved å lovfeste tilbakeholdsretten i eiendomsmeglingsloven § 7-4 andre ledd, samt innta en bestemmelse i tredje ledd om at eiendomsmegler bare kan dekke sitt krav på vederlag

i klientmidler som tilhører oppdragsgiveren, dersom oppdragsgiveren har samtykket til dette *etter* at handel er kommet i stand. Etter eiendomsmeglingsloven § 7-4 andre ledd kan oppdragsgiveren holde tilbake så mye av vederlaget at det sikrer krav som følge av mislighold fra oppdragstakerens side. Etter første ledd forfaller imidlertid oppdragstakerens krav på vederlag til betaling når handel er kommet i stand. Det betyr at eiendomsmegleren har krav på å få dekket sitt krav på vederlag *før* oppdraget er fullført. Ettersom det i medhold av eiendomsmeglingsloven § 7-2 fjerde ledd ikke kan avtales at andre enn oppdragsgiveren skal betale oppdragstakerens vederlag, og oppdragstakeren i medhold av eiendomsmeglingsloven § 6-9 tredje ledd ikke kan disponere over kjøpesummen til fordel for selger før kjøperen har fått rettsvern for sitt erverv, kan imidlertid ikke eiendomsmegleren dekke sitt krav på vederlag i klientmidler før hjemmel til eiendommen er overført. I tillegg skal oppdragsgiveren ha samtykket til at oppdragstakeren kan dekke kravet på vederlag i klientmidler *etter* at handel er kommet i stand. Slikt samtykke gis normalt ved kontraktsinngåelsen. Eiendomsmegleren kan derimot fakturere oppdragsgiveren for vederlaget etter at handel er kommet i stand, men før oppdraget er fullført. I slike tilfeller vil oppdragsgiverens tilbakeholdsrett være begrenset. Eiendomsmeglingsloven § 7-4 første og tredje ledd kan fravikes utenfor forbrukerforhold, jf. § 1-3.

De øvrige bestemmelsene i eiendomsmeglingsloven kapittel 7 er i hovedsak videreføringer av tidligere regulering, herunder § 7-2 fjerde ledd om hvem som skal betale oppdragstakerens vederlag, § 7-3 om oppdragstakerens krav på vederlag, § 7-5 om dekning av utlegg og § 7-6 om oppdragstakerens adgang til å dele vederlaget med andre. Etter § 7-2 fjerde ledd er det ikke adgang til å avtale at andre enn oppdragsgiveren skal betale eiendomsmeglerens vederlag. Etter § 7-3 har eiendomsmegleren krav på vederlag dersom handel kommer i stand i oppdragstiden, uavhengig av om det skyldes oppdragstakerens innsats at handel er kommet i stand, jf. første ledd. Etter andre ledd har oppdragstakeren også krav på vederlag dersom handel er kommet i stand innen tre måneder etter at oppdragstiden er ute, med noen som oppdragstakeren har forhandlet med i oppdragstiden eller som etter forespørsel har fått opplysning om eiendommen fra oppdragstakeren i oppdragstiden. Bestemmelsen tar hovedsakelig sikte på oppdrag der det er avtalt provisjon eller fastpris, og reflekterer i liten grad timebetaling som en alternativ vederlagsform. Bestemmelsen kan fravikes ved avtale, jf. § 7-3 fjerde ledd, og det er således anledning til å avtale noe annet i oppdragsavtalen også i forbrukerforhold. Dersom oppdragstakeren i kjøpsoppdrag skal ha rett på vederlag når handel kommer i stand uten innsats fra oppdragstakeren eller innen tre måneder etter at oppdraget opphørte, må det avtales særskilt, jf. eiendomsmeglingsloven § 7-3 tredje ledd.

I medhold av eiendomsmeglingsloven § 7-5 kan oppdragstakeren kreve utlegg som er spesifisert i oppdragsavtalen dekket etter hvert som de skal betales av oppdragstakeren. Det er vanlig at enkelte utlegg blir fakturert oppdragsgiveren direkte, slik som utgifter til bygningssakkyndig. Andre tjenester som eiendomsmeglingsforetaket formidler, er det vanlig at foretaket legger ut for og dekker inn ved gjennomføring av oppgjøret, etter hjemmelsoverføring. Bestemmelsen kan bare fravikes i næringsmegling. I bolig- og fritidsmegling vil det likevel være opp til partene å avtale i oppdragsavtalen hvilke utlegg som skal påløpe, med den begrensning som følger av eiendomsmeglingsloven § 6-3 fjerde ledd, som er omtalt i punkt 19.2.2.

Etter eiendomsmeglingsloven § 7-6 kan eiendomsmeglingsforetaket ikke dele vederlaget med kjøper eller selger eller med noen som ikke selv har rett til å drive eiendomsmegling. Bestemmelsen kan bare fravikes i næringsmegling. Regelen stammer fra eiendomsmeglingsloven 1938, der slik deling ville være en måte å omgå lovens provisjonssatser. Selv om satsreguleringen er avskaffet, er bestemmelsen videreført med den begrunnelse at «deling av vederlaget med kjøper eller selger vil i realiteten være et avslag på eller tillegg til kjøpesummen og bør fremstå som dette. Deling med andre personer kan være ledd i klanderverdige transaksjoner (returkommisjoner e.l.)», jf. Falkanger-utvalget i NOU 1987: 14 i merknadene til § 4-5.

20.3 Utenlandsk rett

I Danmark er det som utgangspunkt avtalefrihet om eiendomsmeglerens vederlag. Avtalefriheten begrenses kun av den danske avtaleloven, ved at urimelige eller uredelig avtaler kan tilsidesettes helt eller delvis. Før ejendomsmæglerloven 2014 var det enkelte begrensninger på hvordan eiendomsmeglere kunne avtale vederlag, og det var kun tre vederlagsformer om var tillatt: resultatavhengig vederlag («no cure no pay»), timebasert vederlag eller en kombinasjon av disse to. Dette

ble opphevet ved ny ejendomsmæglerlov, med den begrunnelse at vederlagsreglene var vanskelige å forstå, noe som resulterte i mange tvister, samt at reglene bidro til å begrense konkurransen og innovasjonen på området.

I Sverige er det også avtalefrihet om eiendomsmeglerens vederlag. De tre vanligste vederlagsformene er provisjon, provisjon med stigende sats og fastpris. I 2019 gjorde det svenske Mäklarsamfundet en undersøkelse blant sine medlemmer om hvilken vederlagsform deres kunder ønsket oftest. 51 prosent svarte ordinær provisjon, 21 prosent svarte provisjon med stigende sats og 6 prosent svarte fastpris.

20.4 Utvalgets vurderinger

20.4.1 Avtalefrihet og regulering av vederlag og utlegg

Dagens regulering lar det i stor grad være opp til partene å avtale hvordan eiendomsmeglerens vederlag skal beregnes. I likhet med Falkanger-utvalgets uttalelser i NOU 1987: 14 punkt 3.7.2.1 og Bråthen-utvalget uttalelser i NOU 2006: 1 punkt 9.5.2, er det utvalgets oppfatning at avtalefrihet bør være utgangspunktet ved vurdering av om avtaler om vederlag for eiendomsmeglingstjenester skal lovreguleres. Det må ligge tungtveiende hensyn til grunn for å begrense avtalefriheten, for eksempel av hensyn til forbrukervern eller konkurransemessige hensyn. Begrensningene bør heller ikke gå lenger enn det som er nødvendig for å ivareta slike hensyn.

I hovedsak foreligger tre alternativer for utforming av vederlaget: provisjon (dvs. andel av salgspris), fastpris eller timebetaling. De ulike alternativene medfører forskjellig fordeling av risiko mellom eiendomsmegleren og oppdragsgiveren. Det meste av risikoen ligger uansett på oppdragsgiveren som må ta hensyn til risiko ved både vederlaget og salgsprisen, mens eiendomsmegleren har risiko bare ved vederlaget. Fastpris fjerner risikoen for oppdragsgiver knyttet til vederlaget, men ikke til salgsprisen. Som beskrevet i punkt 5.4, er fastsetting av vederlaget et prinsipal-agent problem, der oppdragsgiveren ikke kan kontrollere handlingene til agenten, i dette tilfellet hvor stor innsats eiendomsmegleren legger i markedsføring og salgsprosessen. Provisjon gir eiendomsmegleren en gevinst av høyere pris, og dermed til en viss grad sammenfallende interesser med selgeren. Det er derfor ikke overraskende at de aller fleste boligselgere velger denne vederlagstypen. Men det er ikke slik at provisjon alltid er å foretrekke for boligselgeren. Noen boliger er lettsolgte, og i slike tilfeller kan oppdragsgiver ha fordel av timebetaling. Dersom salgsprisen er usikker, men potensielt høy, kan oppdragsgiver ha fordel av å velge fastpris (gitt at prisen faktisk blir høy). Men det motsatte kan også være tilfelle – at timebetaling sikrer stor innsats av eiendomsmegler for en bolig som er vanskelig å selge eller potensielt kan oppnå høy pris.

Det er ingen vederlagsmodell som alltid er den beste for forbrukeren enten som selger eller kjøper. Forbud mot en type vederlag vil eventuelt ramme en gruppe boligeiere ved at de blir forhindret fra å avtale den vederlagsformen som passer best for dem. Eiendomsmegleren kan ha et informasjonsovertak overfor oppdragsgiveren i fastsettelsen av vederlaget. Det er likevel slik at vederlaget som andel av salgsprisen har gått ned de siste årene, se nærmere drøfting i punkt 7.3. Utvalget foreslår derfor at det fortsatt bør være avtalefrihet om eiendomsmeglerens vederlag skal betales som provisjon, fastpris, timepris e.l. Derimot mener utvalget at utformingen av et provisjonsbasert vederlag bør reguleres, se punkt 20.4.3.

20.4.2 Betaling for tilleggstjenester

Det er vanlig at eiendomsmeglingsforetakene, i tillegg til avtalt provisjonssats eller fastpris, legger inn ulike «pakker» og «honorarer» i oppdragsavtalen som inngår i det totale vederlaget til eiendomsmegleren. Dette gjelder for eksempel markedsføringspakke. Det er også vanlig å ta særskilt betalt for avholdelse av visninger. De fleste eiendomsmeglingsforetakene har faste priser avhengig av hva pakkene inkluderer. For eksempel vil pris på markedspakken variere ut fra omfanget av markedsføring kunden ønsker, herunder om kunden ønsker annonsering i aviser og sosiale medier i tillegg til på Finn.no og eiendomsmeglingsforetakets nettside.

Oppstykking av vederlaget og tilleggstjenester gjør det vanskeligere for forbrukerne å sammenligne priser mellom ulike eiendomsmeglingsforetak. Bråthen-utvalget uttalte at en slik oppdeling neppe har noen annen forklaring enn at det å ta tjenester ut av det «ordinære» provisjonsvederlaget innebærer at provisjonssatsen kan settes lavt, noe som vil kunne ha betydning i konkurransen med andre foretak, men foreslo ikke begrensninger i adgangen til å dele opp vederlaget. Derimot foreslo utvalget krav om et samlet spesifisert kostnadsoverslag over summen av det totale vederlaget og de samlede utlegg i oppdragsavtalen, jf. NOU 2006: 1 punkt 9.8.2. Begrunnelsen for forsla-

get var at det skal være forutsigbart for oppdragsgiver hva de totale kostnadene blir. Forslaget ble tatt inn i loven, jf. eiendomsmeglingsloven § 6-4 første ledd nr. 6.

Utvalget er av den oppfatning at det også er til forbrukernes fordel å selv kunne velge omfanget av tjenester utover lovpålagte oppgaver, og få et pristilbud som er tilpasset det kunden ønsker at skal inngå i oppdraget. Utvalget vil derfor ikke foreslå regulering som begrenser adgangen til å skalere oppdraget og tilby tilleggstjenester med forskjellig pris. Eventuelt ville det kreve regulering av hva som er et standard eiendomsmeglingsoppdrag og krav om å sette en referansepris. Som beskrevet i punkt 5.2, er boliger ikke ensartede og markedet varierer over tid og mellom ulike områder, og følgelig vil det være store forskjeller mellom ulike salgsoppdrag. Derfor vil en slik referansepris ha begrenset informasjonsverdi for forbrukerne. Kravet til at det i oppdragsavtalen skal gis et samlet, spesifisert kostnadsoverslag over det totale vederlaget, jf. eiendomsmeglingsloven § 6-4 først ledd nr. 6, er etter utvalgets vurdering egnet til å gi forbrukerne en oversikt over pristilbudet og grunnlag for å forhandle priser.

20.4.3 Progressivt vederlag

Utvalget har videre vurdert om de begrensninger som dagens eiendomsmeglingslov legger på partenes avtalefrihet ved avtale om vederlag for eiendomsmeglingstjenester, er nødvendige for å beskytte tungtveiende hensyn. Herunder har utvalget vurdert om det er grunnlag for å opprettholde forbudet i § 7-2 første ledd mot å avtale progressiv provisjon i forbrukerforhold, som ble innført ved 2007-loven. Flertallet i Bråthen-utvalget foreslo opprinnelig ingen eksplisitt regulering av bruken av progressiv provisjon. Mindretallet foreslo et generelt forbud mot provisjonsbetaling i forbrukerforhold og tok ikke stilling til progressiv provisjon særskilt. Ved behandling av lovforslaget vurderte Finansdepartementet at progressiv provisjon kan være problematisk for eiendomsmeglerens uavhengige rolle, fordi det kan gi eiendomsmegleren en for stor interesse i salgssummen, samt at det kan skape problemer knyttet til verdifastsettelsen ved at eiendomsmegleren gis insentiver til å sette prisantydningen for lavt. Finansdepartementet uttalte videre at det ikke er rimelig å forvente at forbrukere vil kunne overprøve eiendomsmeglerens prisvurdering, jf. Ot.prp. nr. 16 (2006–2007) punkt 8.3.4.

Provisjonssats som avhenger av salgssummen, bidrar på den ene siden til oppdragsgiverens kontroll med eiendomsmeglerens innsats, men kan på den andre siden reise spørsmål knyttet til eiendomsmeglerens uavhengige rolle og kan gi uheldige insentiver knyttet til fastsettelse av prisantydning. Også fast sats gir økt vederlag til økt salgspris, men som vist i punkt 6.5 vil tillegget være beskjedent for realistiske prosentsatser. Ytterligere innsats på et oppdrag vil også ha en kostnad for eiendomsmeglerne ved at det fortrenger tid som de kunne ha brukt til andre oppdrag. For selgeren kan det være en fordel å betale en høyere provisjonssats på den delen av salgssummen som kommer over referanseprisen, dersom det får eiendomsmegleren til å gjøre en ekstra innsats som får opp prisen. Derimot kan det være en ulempe for den enkelte budgiver at eiendomsmegleren går en runde til med andre interessenter. Samfunnsøkonomisk ligger det likevel en gevinst i at eiendomsmegleren finner kjøperen med høyest verdsetting av boligen. Progressive vederlag er imidlertid kompliserte, og eiendomsmegleren vil typisk ha et informasjonsovertak overfor oppdragsgiveren i utforming av avtalen. Resultatet kan bli større eiendomsmeglervederlag til en pris som boligen uansett hadde blitt solgt for, og erfaringer fra andre land uten slik regulering tyder på at relativt få selgere går inn i avtaler med progressivt vederlag. I enkelte markeder kan det likevel være en betydelig interesse for å bruke progressive vederlag, herunder i Norge før forbudet ble innført, og i Sverige som omtalt i punkt 20.3.

Det er eiendomsmeglerens oppgave å jobbe for best mulig pris for sin oppdragsgiver, men samtidig sikre at kjøperen inngår avtale på bakgrunn av korrekt informasjon, se omtale i punkt 19.2.2. Tilsidesettelse av kjøperens interesser vil være i strid med god meglerskikk. Videre vil for høy progressiv provisjon kunne være i strid med egenhandelsforbudet i eiendomsmeglingsloven § 5-3, i tråd med praksisen fra Reklamasjonsnemnda for Eiendomsmeglingstjenester før forbudet ble innført. Det kan være et problem dersom innslagspunktet for den forhøyede provisjonssatsen knyttes til prisantydningen, og eiendomsmegleren derfor får insentiver til å sette prisantydning lavere enn realistisk markedsverdi. Et progressivt vederlag kan imidlertid kalkuleres på mange måter, og det ligger ingen automatikk i at innslagspunktet settes til prisantydningen. Mulighetene til å manipulere prisantydningen er mindre i dag enn da forbudet ble innført, som følge av bedre og lett tilgjengelig markedsinformasjon, og at eiendomsmeglingsbransjen i de senere år har arbeidet aktivt mot bruk av lokkepriser. Bruk av lokkepris er villedende markedsføring og i strid

med både markedsføringsloven og god meglerskikk. Dette er også behandlet i Forbrukertilsynets veiledning om markedsføring av bolig. Blant annet er det vanlig at eiendomsmeglingsforetakene, som ledd i sin risikostyring og internkontroll, måler avvik mellom prisantydning og salgspris. En fare ved å tillate progressiv provisjon er at eiendomsmeglerne etter hvert kan komme til å prioritere disse oppdragene, fremfor andre. Det kan føre til at enda flere oppdragsgivere velger progressiv provisjon – også de som ikke har kunnskaper eller forutsetning til å sette seg inn i så vidt kompliserte prisavtaler. Slik utvalget ser det er forbrukerinteressene ikke entydige i den ene eller andre retningen, og det er argumenter både for og mot å videreføre forbudet. Ut fra en samlet vurdering, med vekt på å unngå usikkerhet om at eiendomsmegleren skal opptre upartisk, anbefaler utvalget å videreføre forbudet mot progressiv provisjon i eiendomsmeglingsloven § 7-2 første ledd.

20.4.4 Timepristilbud og rekning over medgått tid

Eiendomsmegler er i dag pålagt å gi timepristilbud og å sende rekning på medgått tid i alle oppdrag, uavhengig av avtalt vederlagsform. Timepris har vist seg å være lite etterspurt av oppdragsgivere og har kun i meget begrenset grad vært benyttet siden lovens ikrafttredelse i 2008. Årsaken til det er trolig at det med timepris er mindre forutsigbart hva oppdraget faktisk vil koste enn ved fastpris og provisjon, og oppdragsgiveren blir sittende med risikoen dersom oppdraget trekker ut i tid. Bestemmelsen gjør ikke inngrep i partenes avtalefrihet. Derimot medfører det kostnader for eiendomsmeglingsforetaket å utarbeide tilbud på timepris i alle oppdrag, som foretaket dekker inn gjennom vederlaget. Når timeprisen likevel ikke blir brukt i de aller fleste oppdrag, medfører obligatorisk timepristilbud en unødvendig kostnad som trekker opp prisen på eiendomsmeglingstjenester. Utvalget foreslår derfor at bestemmelsen i eiendomsmeglingsloven § 7-2 andre ledd oppheves. Ettersom det er avtalefrihet om eiendomsmeglerens vederlag skal betales som provisjon, fastpris, timepris e.l., som behandlet i punkt 20.4.1, vil eiendomsmeglingsforetak som ønsker å tilby timepris fortsatt kunne gjøre det. Videre vil oppdragsgivere som ønsker å inngå oppdrag på timepris, kunne etterspørre slikt tilbud fra eiendomsmeglingsforetaket.

Plikten til å sende rekning over medgått tid i alle oppdrag, uavhengig av avtalt vederlagsform, ble innført med 2007-loven for å redusere kostnadene ved bruk av eiendomsmegler, gjennom å synliggjøre reell tidsbruk og kostnadene ved dette. Som støtte for innføring av bestemmelsen viste Finansdepartementet til at tilsvarende plikt til å sende rekning over medgått tid følger av håndverkertjenesteloven § 36, også der det er avtalt fastpris. Utvalget mener det er grunn til å stille spørsmål til om dette medfører riktighet. Utvalgets forståelse av ordlyden i håndverkertjenesteloven § 36 er at det ikke stilles noe ubetinget krav om at det skal føres timeregnskap der det er avtalt fastpris, som støttes av formuleringen «i den utstrekning tjenesten ikke er utført til fast pris» i andre punktum. Heller ikke forarbeidene til bestemmelsen gir anvisning på noe slikt ubetinget krav, jf. Ot.prp. nr. 29 (1988–89), hvor det i punkt 3.10.3 uttales følgende:

> «Departementet slutter seg med noen omformuleringer i hovedsak til utvalgets forslag, jf lovutk *§ 36 (1)*. Også når det er avtalt fast pris, kan forbrukeren ha behov for å få spesifisert det utførte arbeidet og de materialer som er brukt, slik at han kan bedømme om tjenesten er utført i samsvar med oppdraget. Departementet har imidlertid presisert i lovteksten at i den utstrekning tjenesten er utført til fast pris, behøver det ikke gå fram hvordan prisen er beregnet. Videre har en tatt med en tilleggsregel om at pristillegg for tilleggsarbeid m.m skal særskilt angis. Departementet er ellers enig med utvalget i at det vil være å gå for langt å kreve i loven at tjenesteyteren uoppfordret skal skrive ut spesifisert regning. Ved mange småarbeider har forbrukeren ikke behov for det. For å begrense arbeidet med å sette opp spesifisert regning, bør den lovbestemte plikten derfor begrenses til tilfeller hvor forbrukeren ber om det.»

At bestemmelsen ikke kan forstås på en slik måte som er lagt til grunn i forarbeidene til eiendomsmeglingsloven, er også fremholdt i juridisk litteratur, jf. Bråthen: *Om eiendomsmeglers plikt til å skrive rekning der vederlaget er avtalt provisjon eller fast pris*, Eiendomsmegleren nr. 2 2008 side 16–17, og av Finanstilsynet i høringsnotat 30. september 2010 *Forslag til endringer i eiendomsmeglingslov og -forskrift*, punkt 5.3. Etter utvalgets vurdering er det videre grunn til å stille spørsmål om effekten av tiltaket. For det første fordi den reelle tidsbruken har liten betydning for vederlaget som skal betales i det aktuelle oppdraget når oppdraget er inngått på fastpris eller provisjon. Vederlagets størrelse og form avtales ved oppdragsinngå-

elsen og blir betalt før oppdragsgiveren mottar rekningen. For det andre har tidsbruken i ett oppdrag begrenset overføringsverdi til andre oppdrag. Tidsbruken på oppdrag vil variere, både ut fra type eiendom, prisklasse, beliggenhet mv., men også avhengig av svingninger i eiendomsmarkedet.

Etter utvalgets vurdering er kravet om å sende rekning over medgått tid i alle oppdrag, uavhengig av avtalt vederlagsform, et fordyrende element som ikke er egnet til å opplyse oppdragsgiveren. Når utvalget også har foreslått å oppheve kravet til obligatorisk timepristilbud, vil det gi liten mening å opprettholde kravet til rekning. Utvalget foreslår derfor at bestemmelsen i eiendomsmeglingsloven § 7-2 tredje ledd oppheves.

20.4.5 Betaling av vederlag

Det er forbud mot å avtale at andre enn oppdragsgiveren skal dekke eiendomsmeglerens vederlag, jf. eiendomsmeglingsloven § 7-2 fjerde ledd. Bestemmelsen kom inn i eiendomsmeglingsloven 1989 av konkurransemessige hensyn. Falkanger-utvalget foreslo opprinnelig at det fritt skulle kunne avtales hvem som skal betale eiendomsmeglerens vederlag i det enkelte tilfelle, men slik at oppdragsgiveren var ansvarlig dersom annet ikke var avtalt. Etter innspill i høringen gikk Finansdepartementet inn for å innskrenke avtalefriheten med henvisning til at «(d)et er naturlig å anta at en oppdragsgiver som fullt ut må dekke meglerutgiftene vil være noe mer prisbevisst ved valg av meglertjenester og at dette derved vil fremme konkurransen mellom meglerne», jf. Ot.prp. nr. 59 (1988–89) punkt 6.3. Det kan stilles spørsmål ved dette argumentet. Utvalget ser likevel ikke grunn til å foreslå endringer i bestemmelsen. Dersom kjøper skal betale en del av vederlaget, vil det reelt sett fungere som et tillegg i prisen på eiendommen. I så fall vil det bli bragt inn ytterligere et forhold som budgivere må kalkulere inn i sine bud. Et tilsvarende forhold foreligger allerede for dokumentavgiften, ved at det er fri avtale mellom kjøper og selger om hvem som skal betale kostnadene ved tinglysing og dokumentavgift, men det er vanlig praksis at kjøper betaler disse kostnadene ved handelen. Deling av vederlaget mellom selger og kjøper ville gjøre det ytterligere komplisert for budgiverne, og trolig ville noen overse en eventuell vederlagskostnad i en hektisk budrunde. For å holde budrunden mest mulig oversiktlig og enkel, bør selger fortsatt dekke hele vederlaget til eiendomsmegleren. Utvalget foreslår at forbudet mot å avtale at andre enn oppdragsgiveren skal betale eiendomsmeglerens vederlag videreføres som nytt andre ledd i § 7-2.

For enkelte eiendomssalg kan det være grunn til at andre enn selgeren får anledning til å dekke hele eller deler av vederlaget. Ved overbeheftet eiendom innebærer kravet om at bare oppdragsgiveren kan dekke eiendomsmeglerens vederlag, i enkelte tilfeller en hindring mot at det kan gjennomføres et frivillig salg. At det må gjennomføres tvangssalg er lite lønnsomt både for selger og selgers kreditorer. Dersom det åpnes for at kreditor med tinglyst pant i eiendommen i slike tilfeller kan dekke eiendomsmeglerens vederlag, vil det i flere tilfeller være mulig å gjennomføre et frivillig salg, noe som også kan bidra til å redusere belastningen på domstolsapparatet. Utvalget foreslår at det gis hjemmel til å gjøre unntak fra bestemmelsen i forskrift, og at det åpnes for dette i forskriftsregulering.

I gjeldende femte ledd i § 7-2, som gir hjemmel til å fastsette nærmere regler i forskrift om plikten til å gi timepristilbud og til å skrive rekning, samt fastsette nærmere regler om eiendomsmeglerens vederlag dersom forholdene tilsier det, foreslås det mindre endringer som følge av at plikten til å gi obligatorisk timepristilbud og plikten til å skrive rekning oppheves. Rent redaksjonelt blir bestemmelsen nytt tredje ledd. Se lovutkastet § 7-2.

20.4.6 Oppdragstakerens krav på vederlag

Vilkårene for oppdragstakerens krav på vederlag fremgår av § 7-3 første ledd. Som nevnt i punkt 20.2 står partene fritt til å avtale noe annet i oppdragsavtalen enn det som følger av § 7-3 første og andre ledd, også i forbrukerforhold, jf. fjerde ledd. Slik utvalget ser det, er det eiendomsmeglerens oppgave å bringe selger og kjøper sammen i en eiendomshandel, og det er derfor også et naturlig utgangspunkt at eiendomsmegleren har krav på vederlag dersom handel kommer i stand innenfor oppdragstiden, jf. § 7-3 første ledd første punktum. I tillegg kan partene velge å ikke benytte seg av eiendomsmegleren til kontraktsinngåelse og gjennomføring av handelen, jf. forslag til ny § 6-9 og ny § 6-10. Det vil dermed ikke være naturlig å knytte kravet på vederlag til gjennomføring av handelen.

At eiendomsmeglerne har krav på vederlag uavhengig av om det skyldes deres innsats at handel er kommet i stand, betyr i praksis at eiendomsmegleren har eneformidlingsrett i oppdragstiden. Etter utvalgets vurdering er dette rimelig, særlig med tanke på at eiendomsmeglingsoppdrag bare kan inngås for seks måneder om gangen i forbrukerforhold. Oppdragsgiveren vil som

regel være tjent med at eiendomsmegleren kan yte full innsats i oppdragstiden i tillit til at kravet på vederlag ikke bortfaller dersom salget skulle bli ordnet av oppdragsgiveren selv eller annen tredjepart, slik Falkanger-utvalget også påpekte i NOU 1987: 14 i merknadene til § 4-2 punkt 3. Skulle oppdragsgiveren likevel ønske å engasjere flere eiendomsmeglingsforetak parallelt til samme handel, kan hovedregelen i § 7-3 første ledd andre punktum fravikes ved avtale.

Bestemmelsen i § 7-3 andre ledd setter en sperrefrist på tre måneder etter at eiendomsmeglingsoppdraget er opphørt, der oppdragstakerne fortsatt har krav på vederlag hvis handel kommer i stand som følge av deres innsats. Bestemmelsen ble innført ved eiendomsmeglingsloven 1989 for å forhindre at eiendomsmegleren blir utnyttet ved at selger og kjøper blir enige om å utsette den endelige avtaleinngåelsen til oppdragstiden er ute, i den hensikt å slippe å betale vederlag til eiendomsmegleren, jf. NOU 1987: 14 i merknadene til § 4-2 punkt 4. Etter utvalgets vurdering er det rimelig å sikre eiendomsmeglerens vederlag også noe tid etter at oppdraget er utløpt, når handelen skyldes eiendomsmeglerens innsats. Fristen på tre måneder synes også å være rimelig. Utvalget ser heller ingen grunn til endringer i tredje ledd som gjelder kjøpsoppdrag eller fjerde ledd om avtalefrihet. Utvalget foreslår derfor at § 7-3 videreføres uten endringer.

20.4.7 Tilbakeholdsrett og forfallstidspunkt

20.4.7.1 Forfallstidspunkt for krav på vederlag

Ved mislighold fra oppdragstakers side har oppdragsgiver en tilbakeholdsrett, jf. eiendomsmeglingsloven § 7-4 andre ledd. Etter gjeldende rett kan imidlertid eiendomsmegleren kreve at vederlaget betales når handel er kommet i stand, det vil si før oppdraget er fullført, ved å fakturere oppdragsgiveren. I så fall skal dette være avtalt i oppdragsavtalen, men de fleste forbrukere vil neppe forstå betydningen av å avtale dette i oppdragsavtalen. Det kan imidlertid se ut som at Stortinget med 2007-loven egentlig mente å endre forfallstidspunktet for eiendomsmeglerens krav på vederlag til etter at oppdraget er utført, men at det ved en inkurie ble stående at det forfaller til betaling etter at handel er kommet i stand. I Innst.O. nr. 50 (2006–2007) punkt 8.2 uttalte flertallet i finanskomiteen at:

> «Men for at dette skal være et effektivt sanksjonsmiddel, er det en forutsetning at vederlag ikke betales på forskudd. Regjeringens forslag har som hovedregel at forskuddsbetaling ikke skal finne sted, men åpner for at dette kan fravikes ved avtale, jf. lovforslaget § 7-4 første ledd. Flertallet viser til at den gjennomsnittlige forbruker stiller særdeles svakt ved avtaleinngåelsen i forhold til en profesjonell eiendomsmegler, som inngår slike avtaler ofte. Skal tilbakeholdsretten i lovforslaget § 7-4 annet ledd bli reell i forbrukeravtaleforhold vil det etter flertallets vurdering kreves at eiendomsmegler ikke kan kreve betaling før oppdraget er utført, og denne regelen bør ikke kunne fravikes til skade for en forbruker.»

Utvalget stiller seg bak uttalelsen fra finanskomiteen om at tilbakeholdsretten for oppdragsgiver er mindre reell når vederlaget kan kreves betalt før oppdraget er utført. Med tanke på å styrke tilbakeholdsretten som virkemiddel kan det være aktuelt å vurdere tre alternativer:

- Bestemmelsen i § 7-4 første ledd kunne gjøres fravikelig også i forbrukerforhold. Det ville åpne for at det kan avtales at vederlaget skal forfalle til betaling på et senere tidspunkt enn når handel er kommet i stand. Utvalget er imidlertid usikker på effekten av dette med tanke på å styrke forbrukervernet, ettersom det forutsetter at oppdragsgiveren er bevisst på muligheten til å avtale et senere tidspunkt enn utgangspunktet i eiendomsmeglingsforetakets standard oppdragsavtale, og selv tar initiativ til å forhandle om dette. Etter utvalgets oppfatning måtte det i alle fall settes begrensninger på adgangen til å avtale et tidligere tidspunkt enn når handel er kommet i stand, ettersom bestemmelsen om når oppdragstakeren har krav på vederlag også kan fravikes ved avtale.
- Forfallstidspunktet kunne endres til *når oppdraget er utført*, det vil si etter hjemmelsoverføring og oppgjør. Slik utvalget ser det ville dette innebære en klar styrking av forbrukervernet, idet tilbakeholdsretten blir et effektivt virkemiddel i alle oppdrag i forbrukerforhold. På den annen side innebærer dette en vesentlig større kredittrisiko for eiendomsmeglingsforetaket, dersom oppdraget av en eller annen grunn trekker ut i tid. Det kan for eksempel skyldes at partene avtaler overtagelse langt frem i tid eller at det oppstår tvist mellom partene. Eiendomsmeglingsforetaket vil kanskje risikere å måtte vente i ett år før vederlaget kan kreves dekket, uten at forsinkelsen skyldes forhold ved eiendomsmegleren. Det er i mindre grad til ugunst for bankeide enn andre eien-

domsmeglingsforetak, ettersom de generelt har mer robust økonomi og en kapitalsterk eier i ryggen. En slik løsning kan derfor virke konkurransevridende. Etter det utvalget kjenner til, er det lite klager på eiendomsmeglerens innsats i forbindelse med overtagelse og oppgjør.

- En mellomløsning kunne være at 10 prosent av kjøpesummen sperres inntil overtagelse. Løsningen ville gjøre det mulig for eiendomsmeglingsforetaket å fakturere oppdragsgiveren for inntil 90 prosent av avtalt vederlag etter at handel er kommet i stand. Det resterende kan først fakturere ved overtagelsen og fungerer slik sett som sikring for oppdragsgiverens eventuelle krav som følge av mislighold fra oppdragstakerens side.
- En annen mellomløsning kunne være å knytte forfallstidspunktet opp mot overtagelsen, men med en tidsbegrensning. De fleste overtagelser blir gjennomført innenfor noen få måneder etter avtaleinngåelse. Ved en slik løsning vil derfor en grense på tre måneder etter avtaleinngåelsen vil være rimelig. I praksis vil det bety at vederlaget forfaller til betaling tre måneder etter at handel er kommet i stand eller ved overtagelsen dersom denne skjer tidligere.

Utvalgets flertall, medlemmene *Moen, Anundsen, Edlund, Hauge, Kasland, Pauriene, Pihl, Skjelbostad og Tuv* er kommet til at mellomløsningen med tidsbegrensning balanser de ulike hensynene best mulig. Tilbakeholdsretten blir noe styrket, uten at det innebærer vesentlige ulemper for eiendomsmeglingsforetakene eller nevneverdig svekker konkurransen i markedet. Flertallet foreslår derfor at eiendomsmeglingsloven § 7-4 første ledd endres slik at oppdragstakers krav på vederlag forfaller til betaling tre måneder etter at handel er kommet i stand eller ved overtagelsen dersom denne skjer tidligere. Dette innebærer ikke en rett for eiendomsmeglingsforetaket til å dekke kravet på vederlag i klientmidler, som i medhold av eiendomsmeglingsloven § 6-9 tredje ledd og § 7-4 tredje ledd først kan gjøres etter at det er etablert rettsvern for kjøpers erverv. Eiendomsmeglingsforetaket må dermed fakturere oppdragsgiveren ved overtagelse eller tre måneder etter handel kom i stand, eller vente til oppgjøret skal gjennomføres.

Se lovutkastet § 7-4 første ledd.

Et mindretall, medlemmene *Bergem og Nordskog-Inger* ser ikke at det er behov for å endre bestemmelsen knyttet til vederlagets forfallstidspunkt i § 7-4 første ledd. Disse medlemmene oppfatter at flertallets formål er å styrke oppdragsgivers tilbakeholdsrett. Mindretallet slutter seg ikke til flertallets forståelse av finanskomiteens uttalelser i Innst.O. nr. 50 (2006–2007) punkt 8.2 gjengitt over, og bemerker at formuleringen «før oppdraget er utført» like gjerne kan bero på en inkurie. Gjeldende § 7-4 første ledd innebærer at eiendomsmegler ikke kan oppkreve sitt vederlag forskuddsvis. Flertallet synes å legge til grunn at forfall «når handel er kommet i stand» representerer en forskuddsbetaling. Dette kan mindretallet ikke slutte seg til og bemerker i den forbindelse at vesentlige deler av oppdraget er utført når handel er kommet i stand.

Ifølge mindretallet kan en se for seg at eiendomsmegler i perioden fra oppdragsinngåelse til og med avtaleinngåelse (bud/aksept) forsømmer seg på en slik måte at oppdragsgiver er berettiget vederlagsnedsettelse i medhold av eiendomsmeglingsloven § 7-7. De forhold som eventuelt skulle begrunne oppdragsgivers tilbakeholdsrett er dermed forutsetningsvis kjent på det tidspunkt oppdragstaker vederlag oppkreves, slik at oppdragsgiver for disse tilfellene kan gjøre sin tilbakeholdsrett effektiv ved å unnlate å betale hele eller deler av vederlaget. Som påpekt av utvalget i tilknytning til «alternativ 2», så er det sjelden at det er klager knyttet til eiendomsmeglers håndtering av overtagelse og oppgjør (de deler av transaksjonen som gjenstår etter at handel er kommet i stand). Det foreligger ikke empiri på at dagens rettstilstand er ugunstig for forbrukeres rettigheter, et forhold som alene gjør det vanskelig å forstå rasjonale for flertallets forslag.

Mindretallet viser også til at i de tilfeller vederlaget oppkreves i forbindelse med oppgjøret gjennom dekning i klientmidler, kan dette ikke skje uten at oppdragsgiver har samtykket til dette etter at avtale er kommet i stand. Også her er oppdragsgivers tilbakeholdsrett i aller høyeste grad reell, all den tid oppdragsgiver kan unnlate å gi samtykke dersom denne mener at oppdraget er håndtert på en slik måte at oppdragstaker ikke er berettiget det avtalte vederlaget. Som påpekt av utvalget er oppdragsgiver berettiget til å instruere om tilbakehold også etter at slikt samtykket er gitt. Denne retten vil fremstå enda mer tydelig i kraft av forslaget om å presisere dette i § 7-4 tredje ledd, et forslag også mindretallet slutter seg til.

Mindretallet peker også på at endringen som flertallet foreslår, vil innebære en endring i en rettstilstand som har virket over årtier og som ikke har virket konflikt- eller prosesskapende. Mindretallet vil også peke på at en eventuell end-

ring i rettstilstanden vil fordre kostnadsdrivende endringer i eiendomsmeglingsforetakenes lønnsmodeller og at endringen vil innebære endringer i eiendomsmeglingsforetakenes kreditt- og likviditetsrisiko. Mindretallet vil fremholde at dette er forhold som er relevant sett hen til administrative og økonomiske konsekvenser av en eventuell lovendring.

Mindretallet vil også uttrykke bekymring for den konkurransevridning som kan oppstå dersom § 7-4 første ledd blir endret i samsvar med flertallets syn, og viser også til utvalgets betraktninger under annet alternativ gjengitt over. I og med at en eventuell endring vil medføre endringer i likviditet- og kredittrisiko frykter mindretallet at en endring vil være til betraktelig mer ugunst for mindre foretak, endog også bidra til å motvirke nyetableringer i bransjen. Etter dette kan mindretallet ikke se at det er hensyn som taler for å foreta endringer i § 7-4 første ledd.

20.4.7.2 Lovfesting av tilbakeholdsretten og dekning i klientmidler

Tilbakeholdsretten er lovfestet i § 7-4 andre ledd. Utvalget foreslår at denne videreføres.

Etter § 7-4 tredje ledd kreves det også samtykke fra oppdragsgiveren etter at handel er kommet i stand, dersom eiendomsmegleren skal dekke sitt krav på vederlag i klientmidler. I praksis er dette normalt et punkt i kjøpekontrakten, slik at samtykke gis ved oppdragsgiverens signering på kontrakten. Det forutsetter at oppdragsgiveren, etter at samtykke er gitt, må instruere særskilt om tilbakehold, men det ville være lite praktisk for eiendomsmegleren å innhente samtykke til dette når oppgjøret foretas. Utvalget foreslår derfor at adgangen til å innhente samtykke etter at handel er kommet i stand videreføres, men at det i § 7-4 tredje ledd presiseres at oppdragsgiveren har rett til å instruere om tilbakehold etter dette og at oppdragstakeren har en plikt til å skriftlig opplyse oppdragsgiveren om slik instruksjonsrett samtidig som samtykke innhentes.

20.4.8 Deling av vederlag

Eiendomsmeglingsloven § 7-6 oppstiller forbud mot vederlagsdeling i tilknytning til bruk av såkalte «tipshonorar» – det vil si adgangen for eiendomsmegleren til å utbetale vederlag til tredjepersoner i forbindelse med tips om oppdrag. Utbetaling av tipshonorar har vært ansett for ikke å falle inn under forbudet i § 7-6 så lenge utbetalingen ikke gjøres avhengig av om eiendommen blir formidlet, men utløses av oppdragsinngåelsen. Dette er lagt til grunn av Finanstilsynet i flere tolkningsuttalelser, blant annet i sak 02/2186.

Utvalget stiller seg bak Falkanger-utvalgets begrunnelse for å videreføre forbudet mot vederlagsdeling, som er gjengitt i punkt 20.2 (siste avsnitt), og mener forbudet mot vederlagsdeling bør opprettholdes. Slik utvalget ser det, er den praksis som er ført i tilknytning til tipshonorar ikke i strid med forbudet i § 7-6 ettersom det forutsettes at honoraret ikke utløses av eiendomsmeglerens krav på vederlag etter § 7-3, men av inngåelse av eiendomsmeglingsoppdraget. Utvalget anser det ikke nødvendig å presisere dette særskilt i eiendomsmeglingsloven. Eiendomsmeglingsloven § 7-6 foreslås derfor videreført uten endringer.

Kapittel 21
Tilsyn, klageorgan og sanksjoner

21.1 Innledning

Dette kapitlet gir en vurdering av hvordan Finanstilsynets tilsyn med eiendomsmegling fungerer, og om det er behov for endringer i lovgrunnlag eller praksis for tilsynsvirksomheten.

Et sentralt spørsmål er hvordan reaksjonshjemlene i gjeldende eiendomsmeglingslov fungerer som virkemiddel og om reglene eventuelt bør endres, herunder tilbakekall av tillatelse. Utvalget har vurdert om det er behov for hjemmel til å forby personer å kunne jobbe som eiendomsmeglerfullmektig eller medhjelpere. Ytterligere har utvalget vurdert om det er behov for andre reaksjoner, herunder administrative sanksjoner eller andre forvaltningstiltak.

Klageordningen for eiendomsmeglingstjenester er også vurdert. Utvalget har spesielt sett på systemet for godkjenning av utenrettslige klageorganer.

21.2 Gjeldende rett

21.2.1 Tilsynsmyndighet

Tilsynet med eiendomsmeglingsvirksomhet er både foretaksrettet og personrettet. I medhold av eiendomsmeglingsloven § 8-1 fører Finanstilsynet kontroll og tilsyn etter finanstilsynsloven med foretak, advokater og rettshjelpere som driver eiendomsmegling, samt personer med eiendomsmeglerbrev, jurister med tillatelse etter § 4-3, personer med tillatelse til å være ansvarlig megler etter overgangsforskriften og advokater som arbeider som fagansvarlig eller ansvarlig megler for foretak som driver eiendomsmegling eller advokat som driver eiendomsmegling.

Styret har det overordnede ansvaret for virksomheten i Finanstilsynet. Medlemmene og varamedlemmene blir oppnevnt av Finansdepartementet for en periode på fire år. Finanstilsynets hovedmål er å bidra til finansiell stabilitet og velfungerende markeder. Finanstilsynet skal se til at de foretak og personer det har tilsyn med, virker på en hensiktsmessig og betryggende måte i samsvar med lov og bestemmelser gitt i medhold av lov, samt ivaretar forbrukernes interesser og rettigheter, jf. finanstilsynsloven § 3 første ledd. Gjennom tilsynet med eiendomsmegling skal Finanstilsynet bidra til et velfungerende eiendomsmarked samt at brukerne av eiendomsmeglingstjenester kan ha tillit til at de får god og uavhengig bistand, og at eiendomsomsetningen skjer på en sikker og ordnet måte.

Gjennom finanstilsynsloven og eiendomsmeglingsloven kan Finanstilsynet bestemme i hvilken utstrekning og på hvilken måte kontrollen skal gjennomføres. Avdekkes det feil og regelbrudd hos virksomheter under tilsyn, kan Finanstilsynet reagere med pålegg om retting og tilbakekall av tillatelse. Etter finanstilsynsloven § 6 kan Finanstilsynet melde saker som gjelder overtredelse av bestemmelser som gjelder foretak under tilsyn til påtalemyndigheten. Finanstilsynet er finansiert fullt ut av virksomhetene under tilsyn i budsjettåret, jf. finanstilsynsloven § 9. Stortinget fastsetter Finanstilsynets budsjett som en del av det årlige statsbudsjettet. Finanstilsynets inntektsbudsjett omfatter en årlig tilsynsavgift, og gebyr for nærmere bestemte oppgaver. Tilsynsavgiften blir beregnet på grunnlag av omfanget av tilsynsarbeid med de ulike gruppene av tilsynsenheter. Hva det enkelte eiendomsmeglingsforetak betaler avhenger av tilsynskostnadene for hele næringen, og ikke av kostnaden ved tilsyn for det enkelte foretak.

Finanstilsynet foretar både stedlige og dokumentbaserte tilsyn i foretakene. Ved stedlige tilsyn blir blant annet foretakets risikostyring og internkontrollrutiner, etterlevelse av hvitvaskingsregelverket, saksbehandling i enkeltsaker, klientmiddelbehandling og regnskap gjennomgått. Det stedlige tilsynet kan også være begrenset til spesifikke tema. Dokumentbaserte tilsyn omfatter virksomhetenes rapportering til Finanstilsynet, både regelmessige og ad hoc rapporteringer, samt Finanstilsynets undersøkelser i enkeltsaker.

Foretak og personer under tilsyn plikter å gi Finanstilsynet de opplysninger som måtte bli krevd angående virksomheten. Dette omfatter blant annet utlevering av foretakets protokoller, regnskapsmateriale, dokumenter, datamaskiner og elektronisk lagret informasjon som angår eiendomsmeglingsvirksomheten, jf. eiendomsmeglingsloven § 8-1 andre ledd og finanstilsynsloven § 3 andre ledd. Eiendomsmeglingsvirksomheter er pålagt å ha revisor. Revisoren har i medhold av finanstilsynsloven § 3a rapporteringsplikt til Finanstilsynet om ethvert forhold denne får kjennskap til under utøvelse av revisjonsvirksomheten som kan innebære overtredelse av bestemmelser som regulerer foretakets virksomhet dersom overtredelsen kan medføre tilbakekall av tillatelsen, skade den fortsatte drift eller medføre at regnskapene ikke godkjennes eller det tas forbehold.

I eiendomsmeglingsforskriften § 2-9 er det fastsatt at eiendomsmeglingsforetak skal rapportere halvårlig til Finanstilsynet. Rapporteringen omfatter omsetningstall og regnskap, samt rapportering om klientmiddelbehandling med revisors uttalelse. Advokater og rettshjelpere som driver eiendomsmegling, rapporterer omsetningstall og regnskap årlig.

Finanstilsynets tilsyn og kontroll etter eiendomsmeglingsloven § 8-1 gjelder også foretak og personer som er fratatt tillatelse til å drive eiendomsmegling etter § 8-2, er forbydd å drive eiendomsmegling etter § 8-3, har fått tilbakekalt sitt eiendomsmeglerbrev etter § 8-4, er fratatt sin tillatelse etter § 8-5, er forbydd å være fagansvarlig og ansvarlig megler etter § 8-6, eller som selv har frasagt seg en slik rettighet, jf. eiendomsmeglingsloven § 8-1 tredje ledd. Dette innebærer at tilsyn kan skje også etter at tillatelsen er tilbakekalt eller etter at tilsynsenheten selv har frasagt seg rettigheten.

21.2.2 Pålegg, tilbakekall av tillatelse mv.

Finanstilsynet kan pålegge foretak under tilsyn å innrette virksomheten på nærmere angitte måter etter finanstilsynsloven § 4. Dette gjelder blant annet pålegg om å innrette revisjon og internkontroll på bestemt måte, pålegg om å sende inn oppgaver og opplysninger på bestemt måte, samt pålegg om å rette på forholdet dersom foretaket ikke har overholdt sine plikter i henhold til bestemmelser i lov eller gitt i medhold av lov, eller handlet i strid med konsesjonsvilkår. Finanstilsynet har også hjemmel til å pålegge stans av ulovlig virksomhet uten konsesjon etter finanstilsynsloven § 4a. Dersom pålegg fra Finanstilsynet ikke etterkommes, kan det ilegges løpende dagmulkt, jf. finanstilsynsloven § 10 andre ledd. Videre kan Finanstilsynet i medhold av hvitvaskingsloven § 47 gi rapporteringspliktige pålegg om opphør av forhold i strid med loven eller forskrift gitt i medhold av loven. Dersom pålegget ikke etterkommes, kan Finanstilsynet ilegge tvangsmulkt etter hvitvaskingsloven § 47 andre ledd

Med hjemmel i eiendomsmeglingsloven § 8-2 kan Finanstilsynet kalle tilbake et foretaks tillatelse til å drive eiendomsmegling, dersom det finnes utilrådelig å la virksomheten drives videre fordi foretaket enten:

- blir tatt under konkursbehandling,
- ikke lenger oppfyller kravene som stilles for konsesjon (herunder krav til likviditet, sikkerhetsstillelse og egnethet i ledelsen),
- ikke lenger oppfyller fastsatte vilkår,
- ikke lenger har fagansvarlig og ansvarlig megler,
- har latt være å etterkomme pålegg,
- grovt eller gjentatte ganger har overtrådt sine plikter etter lov eller forskrifter,
- har gjort seg skyldig i mislige forhold som gir grunn til å frykte at en fortsettelse av eiendomsmeglingsvirksomheten kan være til skade for allmenne interesser, eller
- ikke oppfyller pålegg om tilslutning til klagenemnd innen fastsatt frist fra Finanstilsynet.

På tilsvarende måte kan Finanstilsynet etter eiendomsmeglingsloven § 8-3 forby advokat å drive eiendomsmegling ved manglende advokatbevilling, illikviditet, unnlatelse av å etterkomme pålegg, grove eller gjentatte overtredelser av lover eller forskrifter, mislige forhold og manglende tilslutning til klagenemnd. Bestemmelsen gjelder også for rettshjelper som driver eiendomsmegling, jf. eiendomsmeglingsforskriften § 2-1 andre ledd.

Finanstilsynet kan også stanse virksomheten i en filial, jf. eiendomsmeglingsloven § 8-2 andre ledd, dersom filialen ikke lenger oppfyller krav til fast kontorsted, ikke lenger har fagansvarlig, har latt være å etterkomme pålegg, ved grove eller gjentatte overtredelser eller mislige forhold.

Det er et vilkår for tilbakekall av et foretaks tillatelse, samt for å forby advokat eller rettshjelper å drive eiendomsmegling, at det finnes *utilrådelig* å la virksomheten drives videre. Utilrådelighetskriteriet viser at bestemmelsen er ment å være fremoverskuende. Tilbakekall er verken straff eller en administrativ sanksjon med strafferettslig formål, men kun tilbakekall av en tillatelse

med samfunnsbeskyttende formål. Særlig i saker som gjelder grove eller gjentatte overtredelser av plikter etter regelverket eller mislige forhold, innebærer utilrådelighetskriteriet at det må gjøres en vurdering av hvorvidt foretaket i fremtiden vil være egnet til å etterleve regelverket.

Personlige tillatelser som eiendomsmeglerbrev, tillatelse for jurister til å være fagansvarlig og ansvarlig megler samt tillatelse etter overgangsreglene, kan kalles tilbake dersom innehaver av slik tillatelse anses uegnet fordi vedkommende ikke lenger oppfyller kravene for å få tillatelse, har gjort seg skyldig i straffbar handling som må antas å svekke den tillit som er nødvendig for yrkesutøvelsen, eller grovt eller gjentatte ganger har overtrådt plikter etter lov eller forskrift. Dette følger av eiendomsmeglingsloven § 8-4 og § 8-5, jf. overgangsforskriften § 5 andre ledd.

Etter eiendomsmeglingsloven § 8-6 kan Finanstilsynet forby advokater å være fagansvarlig og ansvarlig megler, ved manglende advokatbevilling eller dersom advokaten anses uegnet fordi vedkommende har gjort seg skyldig i straffbar handling som må antas å svekke den tillit som er nødvendig for yrkesutøvelsen, eller grovt eller gjentatte ganger har overtrådt plikter etter lov eller forskrift.

Det er et vilkår for tilbakekall av personlige tillatelser, at vedkommende anses *uegnet*. Tilsvarende vilkår gjelder for å forby advokater å være fagansvarlig og ansvarlig megler, med unntak av der advokaten ikke lenger har advokatbevilling. Tilsvarende utilrådelighetskriteriet, viser vilkåret om egnethet at bestemmelsen er fremoverskuende, og forutsetter en vurdering av om vedkommende i fremtiden vil være egnet til å etterleve regelverket. Dersom et foretak, advokat eller rettshjelper som driver eiendomsmegling, er siktet for et forhold som kan medføre tilbakekall av tillatelsen, kan Finanstilsynet suspendere tillatelsen inntil straffesaken er avsluttet, jf. eiendomsmeglingsloven § 8-7.

I perioden 2008–2020 har Finanstilsynet fattet 191 vedtak om tilbakekall av foretaks tillatelse til å drive eiendomsmegling. Av disse hadde 24 vedtak bakgrunn i grove eller gjentatte overtredelser av pliktene etter lov og forskrifter, blant annet i form av misligheter knyttet til behandling av klientmidler, sviktende risikostyring og internkontroll, grove saksbehandlings- og oppgjørsfeil, samt grove brudd på egenhandelsforbudet. 167 vedtak hadde bakgrunn i brudd på konsesjonskrav, slik som manglende sikkerhetsstillelse, manglende fagansvarlig og negativ egenkapital, eller manglende oppfyllelse av pålegg om innsendelse av halvårsoppgave. 76 av disse tilbakekallene skyldtes konkurser i en større eiendomsmeglerkjede i 2008.

I samme periode forbød Finanstilsynet 28 advokater å drive eiendomsmegling grunnet grove eller gjentatte overtredelser av regelverket, hovedsakelig i form av misligheter knyttet til håndtering av klientmidler og grove saksbehandlings- og oppgjørsfeil. I tillegg fikk 36 advokater forbud mot å drive eiendomsmegling som følge av manglende oppfyllelse av etterutdanning, i 2018. Ytterligere 12 advokater fikk forbud mot å drive eiendomsmegling grunnet manglende oppfyllelse av pålegg om innsendelse av årsoppgave, manglende advokatbevilling eller illikviditet.

I samme periode er det videre tilbakekalt 34 personlige tillatelser, hovedsakelig på bakgrunn av misligheter knyttet til håndtering av klientmidler, grove oppgjørsfeil, dokumentfalsk, egenhandel og handel med fast eiendom. I samme periode har to advokater fått forbud mot å være fagansvarlig og ansvarlig megler, på bakgrunn av manglende ivaretakelse av kontrollfunksjonen som fagansvarlig, mangelfull journalføring og uforsvarlig oppgjørsgjennomføring.

Etter hvitvaskingsloven kan Finanstilsynet ilegge overtredelsesgebyr overfor foretak og personer samt ledelseskarantene, for overtredelse av bestemmelser i hvitvaskingsloven eller forskrift gitt i medhold av loven, jf. hvitvaskingsloven § 48 og § 49. Finanstilsynet har fattet 13 vedtak om ileggelse av overtredelsesgebyr overfor eiendomsmeglingsforetak siden ny hvitvaskingslov trådte i kraft 15. oktober 2018. Gebyret har variert fra 50 000 kroner som det laveste, til 350 000 kroner som det høyeste.

21.2.3 Straff

Etter eiendomsmeglingsloven § 8-9 er forsettlig eller uaktsom overtredelse av visse bestemmelser i eiendomsmeglingsloven og bestemmelser gitt i medhold av disse, straffbart. Dette gjelder:

- § 2-1 (krav om tillatelse for å drive eiendomsmegling)
- § 2-2 (melding om etablering av filial)
- § 3-1 (journalføring)
- § 3-2 (forvaltning og behandling av betrodde midler)
- § 3-6 (taushetsplikt)
- § 4-5 (tittel)
- § 5-1 (foretakets adgang til å drive annen næringsvirksomhet)
- § 5-2 (ansattes adgang til å drive næringsvirksomhet)

- § 5-3 (forbud mot egenhandel)
- § 6-3 tredje og fjerde ledd (koblingsforbudet og vilkår om tjenester som ikke står i rimelig sammenheng med oppdraget)
- § 7-2 første ledd (forbud mot progressiv provisjon)
- § 7-4 tredje ledd (krav til samtykke fra oppdragsgiveren etter at handel er kommet i stand, for å dekke krav på vederlag i klientmidler som tilhører oppdragsgiveren)
- § 8-1 (tilsyn med eiendomsmegling og opplysningsplikt)

Det samme gjelder overtredelse av påbud, forbud eller vilkår gitt i medhold av nevnte bestemmelser. Strafferammen er bøter eller fengsel inntil tre år eller inntil seks år ved særlig skjerpende omstendigheter.

21.2.4 Klageordning

Det er obligatorisk for eiendomsmeglingsforetak, advokater og rettshjelpere som driver eiendomsmegling, å være tilsluttet utenrettslig tvisteløsningsordning godkjent i medhold av lov, jf. eiendomsmeglingsloven § 2-10, jf. eiendomsmeglingsforskriften § 2-1. Dette gjelder også foretak som utelukkende driver med næringsmegling, selv om klageordningen kun gjelder for forbrukere.

Nærmere regler for godkjenning av klageorgan er gitt i eiendomsmeglingsloven § 8-8 og i eiendomsmeglingsforskriften kapittel 8. Klageorganet skal være opprettet ved avtale mellom én eller flere organisasjoner som representerer foretak eller advokater som driver eiendomsmegling på den ene siden, og på den annen side én eller flere organisasjoner som representerer aktører i eiendomsmarkedet, jf. eiendomsmeglingsloven § 8-8. Klageorgan som er godkjent etter lov om godkjenning av klageorganer for forbrukersaker (godkjenningsloven) § 3, og som i sine vedtekter har angitt hvilke kunder og institusjoner som kan bringe saker inn for klageorganet, anses som godkjent klageorgan uten forutgående søknad, jf. eiendomsmeglingsforskriften § 8-1. Andre klageorganer kan godkjennes etter søknad til Finansdepartementet.

For tiden er det ett godkjent klageorgan – Reklamasjonsnemnda for eiendomsmeglingstjenester. Nemnda ble opprettet i 2004 og var i drift fra 1. januar 2005. Nemnda er opprettet etter avtale mellom Forbrukerrådet, Eiendom Norge, Den Norske Advokatforening og Norges Eiendomsmeglerforbund. Nemnda er godkjent av Barne- og familiedepartementet etter godkjenningsloven § 3. Reklamasjonsnemnda for eiendomsmeglingstjenester oversender uttalelser om brudd på eiendomsmeglingsloven og tilhørende forskrifter til Finanstilsynet, jf. eiendomsmeglingsforskriften § 8-3.

21.3 Utvalgets vurderinger

21.3.1 Tilsynsmyndighet

Finanstilsynet har ført tilsyn med eiendomsmegling siden 1989. I dag medgår 6 årsverk til tilsyn med eiendomsmegling. Det omfatter også forvaltnings-, utrednings- og informasjonsoppgaver knyttet til eiendomsmeglingslovgivningen. Oppfølging av forslagene fra utvalget vil kreve økte ressurser i Finanstilsynet. I en første periode vil det spesielt gjelde utarbeiding av forslag til endringer i eiendomsmeglingsforskriften og arbeid med iverksetting av nye lovbestemmelser og forskriftsregler. På permanent basis vil nye krav kreve økte ressurser, blant annet egnethetsvurdering av eiendomsmeglerfullmektiger og oppgjørsmedhjelpere, og tilsyn med eiendomsmeglingsforetakenes etterlevelse av minste akseptfrist og formidlingsforbudet mot hemmelig bud og oppfølging av uønsket atferd i budrunder (som kupping) mv. Ressursbehovet må vurderes nærmere i lys av hvordan de nye forskriftsbestemmelsene utformes konkret. Som et grovt anslag antar utvalget at Finanstilsynet på permanent basis vil ha behov for ett til to nye årsverk til kontroll og tilsyn med eiendomsmegling.

Plasseringen av tilsynet med eiendomsmegling i samme tilsynsmyndighet som for finansmarkedene har mange fordeler. For det første har eiendomsmegling mange kontaktflater til finansforetak, blant annet når det gjelder tiltak mot hvitvasking. For det andre kan en liten enhet trekke på fellesressurser og utnytte generell tilsynserfaring og -metodikk. Ordningen er vel etablert, og det er i dag ikke noe som tilsier en annen plassering av tilsynet med eiendomsmegling. Flytting av tilsynsansvaret eller etablering av et eget tilsynsorgan for eiendomsmegling ville åpenbart kreve økte ressurser for å opprettholde dagens tilsynsnivå. Utvalget går inn for å videreføre at Finanstilsynet fører tilsyn med foretak som driver eiendomsmegling i medhold av eiendomsmeglingsloven § 2-1, personer med eiendomsmeglerbrev etter § 4-2, jurister med tillatelse etter § 4-3, personer med tillatelse etter overgangsforskriften og advokater som arbeider som fagansvarlig eller

ansvarlig megler i foretak med tillatelse til å drive eiendomsmegling.

Eiendomsmeglingsloven har i dag ingen bestemmelse om tilsynet med eiendomsmeglere som har tillatelse etter overgangsforskriften. Utvalget mener tilsynshjemmelen bør fremgå direkte av loven, og foreslår derfor at personer med tillatelse etter overgangsforskriften tas inn i 8-1 første ledd nytt nummer 5. Videre foreslår utvalget at eiendomsmeglerfullmektiger, oppgjørsmedhjelpere og medhjelpere underlegges tilsyn. Bakgrunnen er flertallets forslag om å innføre egnethetskrav for eiendomsmeglerfullmektiger og oppgjørsmedhjelpere, jf. lovutkastet § 4-4, og å innføre hjemmel til å forby personer å være eiendomsmeglerfullmektig, oppgjørsmedhjelper eller medhjelper, jf. lovutkastet § 8-5. Dette blir nærmere behandlet i punkt 17.4.4, 17.4.5 og 21.3.2.2. Som følge av at utvalget har foreslått å oppheve advokaters rett til å drive eiendomsmegling i kraft av advokatbevillingen etter § 2-1 første ledd nr. 2, er henvisningen til advokat som driver eiendomsmegling fjernet fra eiendomsmeglingsloven § 8-1 første ledd nr. 1 og 4, samt fra tredje ledd. Se lovutkastet § 8-1.

Tilsynet med eiendomsmeglingsforetakenes markedsføring er i dag lagt til Forbrukertilsynet. Når Finanstilsynet utøver tilsyn etter eiendomsmeglingsloven og hvitvaskingsloven, kunne det ligge til rette for også å inkludere markedsføring. I lys av at Finanstilsynet har tilsyn med en rekke næringer som i høy grad driver markedsføring, synes det imidlertid uaktuelt å overføre tilsynsoppgaver kun for eiendomsmegling. Etter utvalgets vurdering kan det også være flere ulemper forbundet med å fordele tilsynet med virksomhet etter markedsføringsloven, til flere organer, blant annet at regelverket kan bli anvendt forskjellig. Utvalget anbefaler heller et tettere samarbeid mellom Finanstilsynet og Forbrukertilsynet når det gjelder markedsføring og avtalevilkår i eiendomsmeglingsforetakene.

21.3.2 Reaksjonsmidler

21.3.2.1 Tilbakekall av tillatelse

Erfaringene med hjemmelen for Finanstilsynet til å tilbakekalle tillatelse fra foretak og personer, viser at dette er et effektivt virkemiddel i tilsynet med eiendomsmeglere. Utvalget mener derfor at tilbakekall av tillatelse som virkemiddel må videreføres, men at det er behov for visse justeringer.

Ettersom utvalget foreslår å oppheve advokaters rett til å drive eiendomsmegling i kraft av sin advokatbevilling, vil det ikke lenger være behov for hjemmel til å forby advokater å drive eiendomsmegling. Utvalget foreslår derfor at eiendomsmeglingsloven § 8-3 oppheves i sin helhet. Hjemmelen til å forby advokater å være fagansvarlig og ansvarlig megler i gjeldende § 8-6, foreslås derimot videreført, men blir ny § 8-4.

Etter gjeldende regelverk gjelder det vilkår om «utilrådelighet» eller «uegnethet» for å tilbakekalle en tillatelse, uavhengig av om grunnlaget for tilbakekall er at foretaket eller personen ikke lenger oppfyller vilkårene for tillatelsen, eller overtredelse av plikter etter lov og forskrifter. Vilkåret om utilrådelighet eller uegnethet viser at tilbakekall er et forvaltningsmessig, fremoverskuende tiltak, i motsetning til straff og administrativ sanksjon med et strafferettslig formål, som er tilbakeskuende. I vurderingen av om en tillatelse skal tilbakekalles fordi foretaket eller personen har overtrådt sine plikter etter lov og forskrift, er vilkåret om utilrådelighetet eller uegnethet viktig. Dersom denne vurderingen ikke hadde vært fremoverskuende, hadde tilbakekallet vært å anse som straff, ikke et forvaltningsmessig tiltak. Det stiller seg annerledes når grunnlaget for å tilbakekalle er at vilkårene for tillatelsen ikke lenger er oppfylt, for eksempel ved at foretaket har negativ egenkapital, jf. eiendomsmeglingsloven § 2-6 ikke oppfyller kravet til sikkerhetsstillelse, jf. eiendomsmeglingsloven § 2-7, eller ikke lenger har en fagansvarlig person, jf. eiendomsmeglingsloven § 2-9 andre ledd. Kravet om tillatelse er begrunnet i behovet for kvalitet og trygghet ved omsetning av eiendom gjennom eiendomsmegler, både for den enkelte kunde og for samfunnet som helhet. De enkelte kravene som stilles for å få tillatelse til å drive eiendomsmegling, skal nettopp sikre at dette behovet blir ivaretatt. Det vil derfor i praksis aldri være tilrådelig å la et foretak drive eiendomsmeglingsvirksomheten videre hvis foretaket ikke lenger oppfyller kravene som stilles for tillatelsen. Utvalget foreslår derfor at bestemmelsene om tilbakekall endres slik at det ikke lenger skal gjelde vilkår om utilrådelighet eller uegnethet ved tilbakekall på grunnlag av at vilkårene for tillatelsen ikke lenger er oppfylt.

Ved overtredelse av plikter etter lov og forskrifter kreves det etter gjeldende regelverk at overtredelsene skal være «grove eller gjentatte», i tillegg til vilkåret om «utilrådelighet» eller «uegnethet», for å kunne kalle tilbake et foretaks eller en persons tillatelse. I vilkåret om utilrådelighet og uegnethet ligger det i seg selv et krav om at overtredelsen skal være av en viss alvorlighetsgrad. Som nevnt i punkt 21.2.2 forutsetter kravet

om utilrådelighet og uegnethet at det gjøres en vurdering av hvorvidt foretaket eller personen vedtaket retter seg mot, vil være i stand til å etterleve regelverket i fremtiden. Overtredelsens karakter og eventuelle tidligere overtredelser, vil være sentrale momenter i denne vurderingen. Utvalget har derfor vurdert om det er behov for å ha vilkåret om «grovt eller gjentatte ganger», i tillegg til vilkår om utilrådelighet eller uegnethet. For andre enn jurister er det imidlertid ikke innlysende hva som ligger i kravet til utilrådelig og uegnet, og dersom «grovt eller gjentatte ganger» fjernes kan det fremstå som om enhver overtredelse kvalifiserer til tilbakekall av tillatelse. Utvalget vil derfor videreføre vilkåret om «grovt eller gjentatte ganger» i eiendomsmeglingsloven § 8-2 nytt andre ledd nr. 4 (tilbakekall av tillatelse for foretak), ny § 8-3 andre ledd nr. 2 (tilbakekall av personlige tillatelser) og ny § 8-4 nr. 2 (adgang til å forby advokat å være fagansvarlig og ansvarlig megler).

Endringene om tilbakekall som utvalget foreslår, kan gjøres slik at det i § 8-2 nytt første ledd fremgår at Finanstilsynet *skal* kalle tilbake et foretaks tillatelse til å drive eiendomsmegling dersom foretaket ikke lenger oppfyller kravene i §§ 2-4 til 2-10. I nytt andre ledd i § 8-2 skal det fremgå at Finanstilsynet også *kan* kalle tilbake et foretaks tillatelse til å drive eiendomsmegling dersom det finnes *utilrådelig* å la eiendomsmeglingsvirksomheten drives videre fordi foretaket

1. blir tatt under konkursbehandling,
2. ikke lenger oppfyller vilkår fastsatt for tillatelsen,
3. har latt være å etterkomme pålegg gitt av Finanstilsynet,
4. grovt eller gjentatte ganger har overtrådt sine plikter etter lov og forskrifter, eller
5. har gjort seg skyldig i mislige forhold som gir grunn til å frykte at en fortsettelse av eiendomsmeglingsvirksomheten kan være til skade for allmenne interesser.

Når manglende oppfyllelse av kravet til en fagansvarlig person etter § 2-9 skal medføre tilbakekall av foretakets tillatelse etter forslaget til § 8-2 nytt første ledd, ser utvalget ikke behov for å videreføre manglende ansvarlig megler som grunnlag for tilbakekall etter § 8-2 nytt andre ledd. Bråthenutvalget begrunnet dagens bestemmelse i § 8-2 første ledd nr. 3 med at vilkåret for tilbakekall ville være oppfylt dersom foretaket ikke har en ansvarlig megler i tillegg til en fagansvarlig som bare ivaretar rollen som kvalitetssjef uten å delta i selve meglingen. Etter utvalgets vurdering vil det imidlertid i praksis være vanskelig å konstatere at foretaket ikke har en ansvarlig megler når det har en fagansvarlig, ettersom fagansvarlig alltid oppfyller kravene til å være ansvarlig megler. I tillegg vil overtredelse av kravet til ansvarlig megler med kompetanse på hvert oppdrag etter § 6-2 første og andre ledd, også være omfattet av forslaget til § 8-2 andre ledd nr. 4. Utvalget foreslår derfor ikke å videreføre manglende ansvarlig megler som et grunnlag for tilbakekall av et foretaks tillatelse.

Manglende oppfyllelse av pålegg om å slutte seg til utenrettslig tvisteløsning innen fastsatt frist, jf. gjeldende § 8-2 første ledd nr. 8, ser utvalget heller ikke behov for å videreføre som et eget grunnlag for tilbakekall i § 8-2 nytt andre ledd. Tilslutning til klagenemnd etter § 2-10 er et krav for tillatelsen i medhold av § 2-3, og manglende tilslutning gir grunnlag for tilbakekall av tillatelsen etter § 8-2 første ledd. I tillegg vil manglende oppfyllelse av vilkår eller pålegg om tilslutning til klagenemnd, være omfattet av ny § 8-2 andre ledd nr. 2 eller 3.

Finanstilsynets adgang til å stanse virksomheten i en filial, gjeldende § 8-2 andre ledd, foreslår utvalget å videreføre som ny § 8-2 tredje ledd. I bestemmelsen i gjeldende § 8-2 tredje ledd om Finanstilsynets adgang til å oppnevne forvalter til å sluttføre oppdrag når et foretak får tilbakekalt tillatelsen til å drive eiendomsmegling, foreslår utvalget noen mindre endringer. Ettersom gjeldende første ledd etter lovutkastet blir delt i første og andre ledd, er det nødvendig å innta en henvisning også til andre ledd. I tillegg foreslår utvalget at det tas inn en henvisning til ny § 8-6 om suspensjon av retten til å drive eiendomsmegling. Bestemmelsen om suspensjon har hittil ikke vært benyttet, men i den grad suspensjon blir aktuelt, vil det kunne være behov for å oppnevne forvalter også i et slikt tilfelle. Bestemmelsen om suspensjon foreslås videreført uten endringer.

Se lovutkastet § 8-2 og § 8-6.

Vilkårene for tilbakekall av personlige tillatelser, det vil si eiendomsmeglerbrev, tillatelse til jurist og tillatelse etter overgangsforskriften, vil være identiske. Utvalget foreslår derfor en felles bestemmelse om tilbakekall av personlige tillatelser, som blir ny § 8-3, og at det gjøres tilsvarende endringer som for tilbakekall av tillatelse for foretak. Det vil i praksis si at det skal fremgå av ny § 8-3 første ledd at Finanstilsynet *skal* kalle tilbake eiendomsmeglerbrev, tillatelse til jurist eller tillatelse etter overgangsforskriften, dersom innehaver av slik tillatelse ikke lenger oppfyller vilkårene i § 4-2 første ledd nr. 5 eller § 4-3 første ledd nr. 4. Dette gjelder kravet om å være i stand til å oppfylle sine

forpliktelser etter hvert som de forfaller. I nytt andre ledd skal det fremgå at Finanstilsynet *kan* kalle tilbake den personlige tillatelsen dersom innehaveren anses *uegnet* fordi vedkommende

1. har gjort seg skyldig i straffbar handling og dette må antas å svekke den tillit som er nødvendig for yrkesutøvelsen, eller
2. grovt eller gjentatte ganger har overtrådt sine plikter etter lov eller forskrifter.

Se lovutkastet § 8-3.

21.3.2.2 Forbud mot yrker uten krav om tillatelse

Finanstilsynet har etter gjeldende eiendomsmeglingslov ikke hjemmel til å forby personer å jobbe som eiendomsmeglerfullmektig, oppgjørsmedhjelper eller medhjelper, dersom det avdekkes forhold som tilsier at de ikke er egnede. Utvalget har vurdert om det er behov for å innføre en slik hjemmel, som kan komme til anvendelse for eksempel for alvorlige forhold som fører eller har ført til tilbakekall av eiendomsmeglerbrev eller tillatelse til å være fagansvarlig og ansvarlig megler for jurister. Mens ansvarlig megler har et selvstendig, lovpålagt ansvar, jobber eiendomsmeglerfullmektiger, oppgjørsmedhjelpere og medhjelpere under kontroll av ansvarlig megler på oppdraget. Det er likevel slik at eiendomsmeglerfullmektiger i stor grad jobber selvstendig på oppdraget og også kan gjennomføre oppgjør og behandle klientmidler. For en person som har mistet sin personlige tillatelse (eiendomsmeglerbrev eller tillatelse for jurister) og fortsetter å jobbe som eiendomsmeglerfullmektig, vil arbeidsoppgavene i praksis være de samme som før. Det eneste en eiendomsmeglerfullmektig ikke kan gjøre, og som er forbeholdt ansvarlig megler, er å signere på oppdragsavtaler. Dette vil i mange tilfeller heller ikke være problematisk. Ettersom rollen som ansvarlig megler innebærer mer ansvar, er det naturlig at det stilles strengere egnethetskrav for å kunne være ansvarlig megler enn for eiendomsmeglerfullmektig. Tilsvarende vurderinger gjør seg gjeldende også for oppgjørsmedhjelpere, som kan gjennomføre oppgjøret selvstendig og har rett til å behandle klientmidler. Derimot kan vanlig medhjelper kun utføre oppgaver av rutinemessig og teknisk karakter. Et vedtak om forbud mot å jobbe som enten eiendomsmeglerfullmektig, oppgjørsmedhjelper eller medhjelper vil i realiteten kunne innebære et yrkesforbud for personen det gjelder.

Medlemmene i utvalget har forskjellig syn på om det er behov for en forbudshjemmel og hvor vidtrekkende den eventuelt bør være. Utvalgets flertall, medlemmene *Bergem, Edlund, Nordskog-Inger, Pauriene, Pihl, Skjelbostad og Tuv* mener det bør innføres hjemmel til å forby personer å jobbe som eiendomsmeglerfullmektig eller oppgjørsmedhjelper. Flertallet mener det i enkelte tilfeller, der personer har begått særlig grove overtredelser av regelverket, kan virke uheldig at de fortsetter å jobbe i disse yrkene. Etter flertallets vurdering er dette egnet til å undergrave tilliten til en sikker, ordnet og effektiv eiendomshandel. Flertallet foreslår derfor at Finanstilsynet gis hjemmel til å forby personer å jobbe som eiendomsmeglerfullmektig eller oppgjørsmedhjelper, dersom de har gjort seg skyldig i straffbar handling eller de har overtrådt sine plikter etter lov eller forskrift, og dette må antas å alvorlig svekke den tillit som er nødvendig.

Flertallet vil påpeke at det ikke skal være automatikk i at forhold som medfører tilbakekall av personlig tillatelse skal virke diskvalifiserende for å jobbe som eiendomsmeglerfullmektig eller oppgjørsmedhjelper, ettersom det stilles strengere egnethetskrav for å være ansvarlig megler enn de krav utvalget foreslår for fullmektiger eller oppgjørsmedhjelper. Hvorvidt et forhold medfører at en person anses uegnet vil måtte bero på en konkret, skjønnsmessig vurdering i det enkelte tilfelle, der overtredelsens grovhet vil være et sentralt moment. Vilkåret om uegnethet forutsetter at det skal gjøres en vurdering av om yrkesforbud er nødvendig for å ivareta de hensyn kravene til kompetanse og egnethet skal ivareta (forholdsmessighetsvurdering). Vedtak om forbud mot å jobbe som eiendomsmeglerfullmektig eller oppgjørsmedhjelper vil følge de alminnelige saksbehandlingsreglene for enkeltvedtak i forvaltningsloven – om forhåndsvarsling, dokumentinnsyn, begrunnelse, klageadgang, veiledningsplikt mv. – som skal sikre en forsvarlig saksbehandling. Vedtaket vil videre kunne påklages til departementet etter reglene om klager i forvaltningsloven, og deretter eventuelt til domstolene.

Et annet flertall, medlemmene *Bergem, Edlund, Nordskog-Inger, Pauriene, Pihl og Skjelbostad*, mener at det også kan være behov for å forby personer å jobbe som vanlig medhjelper, av hensyn til forbrukervern og tillit til eiendomsmegler. Partene i en eiendomshandel vil i liten grad ha verken innsikt i eller innvirkning på hvilke medhjelpere som utfører oppgaver på oppdraget. Ettersom medhjelper jobber under kontroll av ansvarlig megler og heller ikke kan gjennomføre vesentlige oppgaver på oppdraget, presiserer flertallet at denne reaksjonen bør være forbeholdt spesielt grove forhold. Vurderingene foran om for-

holdsmessighetsvurdering og hensynet til rettssikkerhet gjelder også overfor medhjelpere.

Se lovutkastet § 8-5.

Utvalgets mindretall, medlemmene *Moen, Anundsen, Hauge og Kasland* ser ikke behov for hjemmel til å forby personer å jobbe som eiendomsmeglerfullmektig eller oppgjørsmedhjelper. Mindretallet vil også påpeke at utvalget foreslår å innføre krav om egnethetsvurdering for å kunne jobbe som eiendomsmeglerfullmektig eller oppgjørsmedhjelper. I så fall må det for personer med disse yrkene være overtredelser etter ansettelse som skulle betinge et forbud mot å utøve yrket. Overtredelsene det dreier seg om, må antas å være av en slik alvorlighetsgrad at de utvilsomt omfattes av arbeidsgivers oppsigelsesrett. Når utvalget også foreslår at all eiendomsmegling må utøves gjennom foretak som har tillatelse, er det vanskelig å se hvilke overtredelser som ikke er fanget opp uten at Finanstilsynet får en yrkesforbudshjemmel. Det innebærer også at forbrukervernet er ivaretatt, ved at et eventuelt erstatningsansvar ligger på foretaket, og ikke på personene som har jobbet på oppdraget.

Ansvarlig megler har ansvar for alt arbeid som utføres av andre på oppdraget og må foreta en vurdering av om de som skal jobbe på oppdraget er egnet til å utføre de aktuelle oppgavene. I tillegg har foretakets fagansvarlig et ansvar for å sikre at de ansatte er tilstrekkelig egnet til å utføre oppgavene de blir satt til. Ansvarlig meglers kontrollansvar omfatter også gjennomføring av oppgjøret, når det gjennomføres lokalt. Dersom oppgjøret gjennomføres i egen oppgjørsavdeling eller i et særskilt oppgjørsforetak, overtas den løpende oppfølgingen av oppgjørsgjennomføringen av den som er fagansvarlig i avdelingen eller oppgjørsforetaket. Ansvarlig megler har fortsatt det overordnede ansvaret for oppdraget. Når det gjelder eiendomsmeglerfullmektiger og oppgjørsmedhjelperes adgang til å behandle klientmidler i forbindelse med gjennomføring av oppgjør, viser mindretallet til at fagansvarliges adgang til å gi andre disposisjonsrett på klientkonto, forutsetter at det er foretatt en risikovurdering. Disse medlemmer kjenner ikke til at det er presedens i norsk rett for administrativt å kunne forby personer å utøve et yrke som ikke krever tillatelse. Dersom det er behov for et personbasert tilsyn med eiendomsmeglerfullmektiger og oppgjørsmedhjelpere, bør det eventuelt innføres krav om tillatelse for disse yrkene, noe mindretallet ikke ser behov for. Dette mindretallet foreslår derfor at det ikke innføres hjemmel til å forby personer å jobbe som eiendomsmeglerfullmektig eller oppgjørsmedhjelper, og følgelig at det ikke innføres ny § 8-5.

Et annet mindretall, medlemmene *Moen, Anundsen, Hauge, Kasland og Tuv* ser ikke behov for hjemmel til å forby personer å jobbe som vanlig medhjelper. Dette mindretallet viser til at vanlig medhjelper kun kan utføre oppgaver av rutinemessig og teknisk karakter og jobber under kontroll av ansvarlig megler. Ytterligere vises det til at utvalget ikke foreslår å innføre krav om egnethetsvurdering for medhjelpere. Dette mindretallet foreslår derfor at ny § 8-5 ikke skal omfatte vanlig medhjelper.

21.3.2.3 Overtredelsesgebyr

Finanstilsynet har i dag ikke mulighet til andre reaksjoner enn tilbakekall og forbud, samt pålegg. Overtredelsesgebyr er en administrativ sanksjon med et strafferettslig formål. Rent praktisk er et overtredelsesgebyr et pålegg om å betale et visst pengebeløp til det offentlige for overtredelse av lov eller bestemmelse gitt i medhold av lov. Overtredelsesgebyret skiller seg fra bøtestraff blant annet ved at det er forvaltningen som ilegger det. Forvaltningsloven § 44 åpner for at forvaltningen kan ilegge overtredelsesgebyr når det er fastsatt i lov. Bestemmelsen gir ikke selvstendig hjemmel for ileggelse av overtredelsesgebyr, men forutsetter hjemmel til dette i særlovgivningen. Rammene for ileggelse og utmåling av overtredelsesgebyr til foretak og fysiske personer, herunder hvilke momenter som kan vektlegges, reguleres i forvaltningsloven § 44 og § 46 andre ledd. Administrativ sanksjon overfor foretak kan ilegges selv om ingen enkeltperson har utvist skyld, jf. forvaltningsloven § 46 første ledd.

På Finanstilsynets område brukes i dag overtredelsesgebyr ved overtredelser av hvitvaskingsregelverket, jf. hvitvaskingsloven § 49, og ved overtredelse av visse bestemmelser i lov om verdipapirhandel, jf. § 21-4. I tillegg er det gitt hjemmel for Finanstilsynet til å ilegge overtredelsesgebyr i ny revisorlov, som trådte i kraft 1. januar 2021. Ytterligere er det sendt et lovforslag på høring der det foreslås å innføre hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr i lov om forsikringsvirksomhet, lov om forvaltning av alternative investeringsfond, lov om finansforetak og finanskonsern, forslag til ny lov om forsikringsformidling, forslag til ny lov om nøkkelinformasjon om sammensatte og forsikringsbaserte investeringsprodukter og forslag til ny lov om låneformidling, jf. høringsnotat av 19. desember 2019. Det samme er foreslått i et høringsnotat med forslag til ny

inkassolov, jf. rapporten *Gjennomgåelse av nærmere angitte problemstillinger om inkassoloven*. I forslag til ny regnskapsførerlov har et mindretall i utvalget foreslått å innføre hjemmel til å ilegge statsautoriserte regnskapsførere og regnskapsforetak, overtredelsesgebyr, jf. NOU 2018: 9 punkt 9.1.3.

Justisdepartementet har i Prop. 62 L (2015–2016) punkt 7.4 gitt enkelte anbefalinger om hvilke lovbrudd som bør kunne sanksjoneres, og om det i tilfelle bør kunne sanksjoneres administrativt. Anbefalingene oppsummeres slik:

- Et mer inngripende virkemiddel bør ikke brukes hvis det samme målet kan nås med mindre inngripende tilgjengelige virkemidler. Dette gjelder både ved valget mellom bruk av sanksjoner og andre tiltak (for eksempel pålegg eller tvangsmulkt), og ved valget mellom straff og administrative sanksjoner.
- Om en lovovertredelse skal sanksjoneres, bør som utgangspunkt vurderes ut fra hver enkelt handlingsnorm.
- Det bør være en forutsetning for å gi hjemmel for å sanksjonere et lovbrudd, at lovbruddene i praksis blir søkt avdekket og håndhevet.
- Bruk av administrative sanksjoner må være rettssikkerhetsmessig forsvarlig.

I proposisjonen fremheves det at avveininger mellom hensynet til rettssikkerhet og effektivitet står sentralt ved vurderingen av om administrative sanksjoner bør innføres. Med rettssikkerhet siktes det her til beskyttelse mot overgrep og vilkårlighet fra det offentlige, muligheten til å kunne forutberegne sin rettsstilling og muligheten til å kunne forsvare sine rettslige interesser. Med effektivitet menes her størst mulig grad av måloppnåelse med minst mulig bruk av ressurser. Måloppnåelse er særlig knyttet til etterlevelse av lovgivningen. Ressursbruk gjelder i denne sammenhengen håndheving av lovgivningen gjennom bruk av ulike sanksjoner. Et helhetlig og fleksibelt sanksjonssystem med begrenset bruk av straff, kan være et virkemiddel som bidrar til å sikre etterlevelse av lovgivningen med minst mulig bruk av ressurser.

Det er en grunnleggende forutsetning for bruk av administrative sanksjoner at det er rettssikkerhetsmessig forsvarlig. Overfor fysiske personer bør administrative sanksjoner som utgangspunkt bare brukes ved mindre alvorlige lovbrudd. Ved alvorlige lovbrudd der det er tale om høye reaksjoner, tilsier rettssikkerhetshensyn at det reageres med strafferettslige reaksjoner i stedet. Ved brudd på offentligrettslig regulering av næringsvirksomhet, kan det imidlertid tenkes å ilegge større overtredelsesgebyr for alvorlige overtredelser også for fysiske personer, jf. Prop. 62 L (2015–2016) punkt 13.2.4. Overfor foretak er det større rom for bruk av administrative sanksjoner, men også her setter kravene til rettssikkerhet grenser. Selv om overtredelsesgebyr vil være en reaksjon som kan oppleves som strafferettslig, er det overordnede formålet med overtredelsesgebyr å sikre etterlevelse av regelverket for å bidra til å opprettholde et velordnet og effektivt marked med høy grad av tillit til aktørene. Bruk av overtredelsesgebyr vil også ha en viktig allmennpreventiv virkning, ved at manglende innrettelse etter regelverket får økonomiske konsekvenser som innebærer at eiendomsmeglingsforetaket ikke oppnår økonomiske fordeler av lovovertredelser.

Vedtak om administrative sanksjoner er enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Slike saker følger de alminnelige saksbehandlingsreglene for enkeltvedtak i forvaltningsloven – om forhåndsvarsling, dokumentinnsyn, begrunnelse, klageadgang, veiledningsplikt mv. – som skal sikre en forsvarlig behandling. I tillegg kommer grunnleggende forvaltningsrettslige prinsipper om kontradiksjon og likebehandling. Vedtak om overtredelsesgebyr vil kunne påklages til departementet etter reglene om klager i forvaltningsloven. Det er også med utgangspunkt i Prop. 62 L (2015–2016) vedtatt særskilte regler i forvaltningsloven kapittel IX for saker om administrative sanksjoner, som vil gjelde for saker om overtredelsesgebyr. Blant annet er forvaltningens plikt til å orientere om vernet mot selvinkriminering lovfestet i forvaltningsloven § 48. Administrative sanksjoner anses som straff etter Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK), slik at de til enhver tid gjeldende rettssikkerhetsgarantier som følger av EMK for slike saker også vil gjelde, herunder forbudet mot dobbeltstraff. Videre kan vedtak om overtredelsesgebyr bringes inn for de alminnelige domstolene etter reglene i tvisteloven. Det er lovfestet i forvaltningsloven § 50 at domstolene kan prøve alle sider av saken der et vedtak om administrative sanksjoner bringes inn for domstolene, det vil si også forvaltningens skjønn. Nevnte regler taler for at rettssikkerhetshensyn ivaretas.

Etter utvalgets vurdering vil overtredelsesgebyr som sanksjon ved overtredelser av eiendomsmeglingsloven og bestemmelser gitt i medhold av den, kunne ha en preventiv effekt og bidra til bedre etterlevelse av regelverket. Slik utvalget ser det er dagens reaksjonsmidler ikke tilstrekkelige for å sikre etterlevelse av regelverket. Tilbakekall av tillatelse og straff er ikke aktuelt ved

mindre alvorlige overtredelser av regelverket, og bruk av pålegg og dagmulkt er bare aktuelt så lenge overtredelsen pågår. Overtredelsesgebyr kan derimot være et egnet reaksjonsmiddel for at tilsynsmyndigheten kan reagere også på mindre alvorlige overtredelser som i det enkelte tilfelle ikke kvalifiserer til tilbakekall av tillatelse, for eksempel fordi utilrådelighetskriteriet ikke er oppfylt. Ved stedlige tilsyn avdekker Finanstilsynet ofte feil som i den enkelte sak ikke kvalifiserer til å kalle tillatelsen tilbake. Likevel, i sum kan slike gjentagende feil påvirke publikums tillit til en sikker, ordnet og effektiv eiendomshandel gjennom eiendomsmegler. Det har vært svært få saker der overtredelser av bestemmelser i eiendomsmeglingsloven har resultert i strafferettslige reaksjoner. Overtredelsesgebyr kan bidra til at straffverdige handlinger i større grad blir sanksjonert. Hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr overfor foretak, kan slik sett være et effektivt sanksjonsmiddel for å sikre etterlevelse av regelverket. Videre kan adgang til å ilegge overtredelsesgebyr bidra til at oppfølgingen av regelbrudd blir mer fleksibel, slik at reaksjonene i større grad kan tilpasses overtredelsens art og alvorsgrad. Et overtredelsesgebyr i tilfeller der eiendomsmeglingsforetaket har hatt en økonomisk vinning, kan fremstå som en mer treffende reaksjon enn kun en offentlig kritikk.

Hensynet til en helhetlig regulering taler også for at det bør innføres adgang til å ilegge overtredelsesgebyr i eiendomsmeglingsloven, når slik hjemmel er innført eller foreslått innført på Finanstilsynets øvrige tilsynsområder. Samtidig synes det rimelig at alvorlige feil og mangler i et eiendomsmeglingsforetak kan sanksjoneres også når det gjelder andre forhold enn manglende etterlevelse av hvitvaskingsloven. Slik utvalget ser det, er hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr ikke i seg selv problematisk med tanke på rettssikkerhet. Rettssikkerhetshensyn bør imidlertid være styrende for utformingen av reglene, ved at det blant annet gis klare regler om hvilke pliktbrudd som omfattes, hvordan gebyret utmåles og regler om foreldelse.

En mulig motforestilling mot å innføre bruk av overtredelsesgebyr er hvorvidt det vil svekke muligheten til å drive et effektivt tilsyn. Tilsynsenhetene har opplysningsplikt overfor Finanstilsynet i medhold av eiendomsmeglingsloven § 8-1 andre ledd, men i saker der det er aktuelt med sanksjoner i form av overtredelsesgebyr, vil vernet mot selvinkriminering tre inn. Finanstilsynet vil i medhold av forvaltningsloven § 48 ha en plikt til å gjøre tilsynsenheten oppmerksom på at det kan foreligge en rett til ikke å svare på spørsmål eller utlevere dokumenter eller gjenstander når svaret eller utleveringen vil kunne utsette vedkommende for sanksjonering.

I hvitvaskingsloven er det gitt adgang til å ilegge overtredelsesgebyr overfor både foretak og person, jf. hvitvaskingsloven § 49. Overfor foretak kan overtredelsesgebyret ilegges ved ren objektiv overtredelse av hvitvaskingsregelverket, uavhengig av om noen enkeltperson har utvist skyld. Ileggelse av gebyr overfor person krever at vedkommende har utvist forsett eller grov uaktsomhet. I ny revisorlov er det gitt adgang til å benytte overtredelsesgebyr overfor revisjonsforetak og fysiske personer. For fysiske personer er skyldkravet forsett eller uaktsomhet. I forslaget til endringer i lov om forsikringsvirksomhet, lov om forvaltning av alternative investeringsfond, lov om finansforetak og finanskonsern, ny lov om forsikringsformidling, ny lov om nøkkelinformasjon om sammensatte og forsikringsbaserte investeringsprodukter og ny lov om låneformidling, er det foreslått hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr overfor både foretak og fysiske personer. For fysiske personer foreslås det krav til forsettlige eller grovt uaktsomme overtredelser. I forslaget til ny inkassolov er det derimot foreslått å gi hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr kun overfor foretak, ikke fysiske personer. Arbeidsgruppen begrunner dette i rettssikkerhetshensyn samt at det i praksis vil bli svært utfordrende for inkassoforetakene å finne egnede personer som vil påta seg ansvaret som fagansvarlig, dersom det skulle være adgang til å ilegge dem høye økonomiske sanksjoner.

Utvalget foreslår at det innføres hjemmel i eiendomsmeglingsloven for Finanstilsynet til å ilegge overtredelsesgebyr overfor foretak og fysiske personer ved overtredelser av nærmere angitte bestemmelser i lov og forskrift. Fysiske personer som kan ilegges overtredelsesgebyr vil være styremedlemmer, ledere, ansatte og andre som utfører oppgaver i eiendomsmeglingsoppdrag. Utvalget foreslår at skyldkravet for fysiske personer skal være forsett eller grov uaktsomhet. Graden av skyld vil være et moment i vurderingen av om gebyr skal ilegges og for utmåling av gebyret. For foretak kan overtredelsesgebyr derimot ilegges selv om ingen enkeltperson har utvist skyld, jf. forvaltningsloven § 46 første ledd, hvitvaskingsloven § 49 første ledd og revisorloven § 14-5 andre ledd. Høyesterett har i dom 15. april 2021 (HR-2021-797-A) lagt til grunn at det objektive ansvaret for foretaksstraff som følger av straffeloven § 27 ikke er forenlig med straffebegrepet i EMK slik det er tolket av EMD. Videre

konkluderte Høyesterett med at ordinær uaktsomhet er tilstrekkelig. Forvaltningsloven § 46 første ledd er utformet etter mønster av straffeloven § 27. Utvalget har ikke hatt anledning til å vurdere de nærmere implikasjonene av dommen for administrative sanksjoner, men legger til grunn at dette vil bli vurdert av departementet i den videre oppfølgingen av NOU'en.

Utvalget foreslår at det er overtredelser av følgende bestemmelser i eiendomsmeglingsloven samt bestemmelser i forskriften gitt i medhold av disse, som skal kunne føre til overtredelsesgebyr:

- § 3-1 (om journalføring)
- § 3-2 (om behandling av klientmidler)
- § 3-3 (om styrets ansvar for rutiner for meglingen)
- § 3-5 (bruk av kontraktsmedhjelpere)
- § 3-6 (om taushetsplikt)
- Kapittel 5 (om krav til uavhengighet)
- § 6-2 (om ansvarlig megler og arbeidsfordelingen på oppdraget)
- § 6-3 (om god meglerskikk)
- § 6-7 (om oppdragstakerens undersøkelses- og opplysningsplikt)
- § 6-8 (om oppdragstakerens plikter ved budgivningen)
- § 6-10 (tredje ledd om gjennomføring av sikkert oppgjør)
- § 7-1 (om prisinformasjon)
- § 7-2 (om vederlaget)
- § 7-4 (tredje ledd om vilkår for å dekke krav på vederlag i klientmidler)
- § 7-6 (om deling av vederlag)
- § 8-1 andre og tredje ledd (om opplysningsplikt overfor Finanstilsynet)

I hovedsak omfatter dette vesentlige plikter eiendomsmeglingsforetaket har overfor sin oppdragsgiver, dennes motpart og øvrige interessenter. Dette gjelder særlig § 3-2 om klientmiddelbehandling, § 3-6 om taushetsplikt, kapittel 6 om krav til oppdraget og kapittel 7 om vederlag og utgifter. Overtredelse av disse bestemmelsene kan ha stor betydning for den som rammes, og sanksjonering vil fremheve viktigheten av at pliktene overholdes. Forslaget omfatter også bestemmelser som skal sikre eiendomsmeglerens uavhengighet, herunder kapittel 5 og koblingsbestemmelsene i loven § 6-3. Utvalget mener det er viktig å sikre eiendomsmeglerens uavhengighet, ikke bare av hensyn til den en eventuell overtredelse går utover, men også av samfunnsmessige hensyn. Ytterligere omfatter forslaget plikter knyttet til organisering av virksomheten og plikter overfor Finanstilsynet, herunder § 3-1 om journalføring, § 3-3 om styrets ansvar for rutiner for meglingen, § 3-5 om bruk av kontraktsmedhjelpere og § 8-1 andre og tredje ledd om opplysningsplikt overfor Finanstilsynet. Journalføringsplikten er sentral for å kunne etterprøve disposisjoner, både av hensyn til kundene og for at Finanstilsynet skal kunne føre et effektivt tilsyn. Styrets ansvar for å utarbeide rutiner er grunnleggende for en forsvarlig virksomhetsutøvelse. Bestemmelsen om bruk av kontraktsmedhjelpere anses sentral for å forhindre omgåelse av krav til tillatelse for å utøve eiendomsmeglingsvirksomhet og skal sikre kvalitet og trygghet i meglingsoppdraget. Overholdelse av opplysningsplikten etter § 8-1 andre og tredje ledd anses sentralt for at Finanstilsynet skal kunne føre effektivt tilsyn og kontroll med foretak og personer under tilsyn. Utvalget har også lagt vekt på at eiendomsmeglingsforetaket eller personen kan ha økonomisk gevinst av å bryte de aktuelle bestemmelsene, og at slike økonomiske insentiver reduseres ved økonomisk sanksjon.

Etter forvaltningsloven § 44 andre ledd første punktum kan overtredelsesgebyret ilegges etter faste satser eller utmåles individuelt. Utvalget foreslår at det legges opp til individuell utmåling. Slik utvalget ser det vil lovbruddene kunne være ulike i art og omfang, i tillegg til at aktørene er ulike med tanke på størrelse og økonomi, og at det derfor er en fordel med individuell utmåling. Justisdepartementets uttalelser i forarbeidene til forvaltningsloven § 44 i Prop. 62 L (2015–2016) punkt 13.3.4 og merknaden til § 44, støtter dette. Når det gjelder hvilke momenter som skal legges til grunn ved utmåling av overtredelsesgebyr, foreslår utvalget at listen over aktuelle momenter som er gitt i forvaltningsloven § 46 andre ledd, følges. Dette er:

- sanksjonens preventive virkning
- overtredelsens grovhet, og om noen som handler på vegne av foretaket, har utvist skyld
- om foretaket ved retningslinjer, instruksjon, opplæring, kontroll eller andre tiltak kunne ha forebygget overtredelsen
- om overtredelsen er begått for å fremme foretakets interesser
- om foretaket har hatt eller kunne oppnådd noen fordel ved overtredelsen
- om det foreligger gjentakelse
- foretakets økonomiske evne
- om andre reaksjoner som følge av lovbruddet blir ilagt foretaket eller noen som har handlet på vegne av det, blant annet om noen enkeltperson blir ilagt administrativ sanksjon eller straff
- om overenskomst med fremmed stat eller internasjonal organisasjon forutsetter bruk av

administrativ foretakssanksjon eller foretaksstraff

Etter forvaltningsloven § 44 andre ledd første punktum må det fastsettes en øvre ramme for overtredelsesgebyret. Dette er først og fremst begrunnet i hensynet til forutberegnelighet, jf. Prop. 62 L (2015–2016) punkt 13.3.4. Maksimalbeløpet kan fremgå av loven selv eller av forskrift gitt med hjemmel i lov. I Prop. 62 L (2015–2016) punkt 13.3.4 er det uttalt at overtredelsesgebyr som utgangspunkt bør kunne settes så høyt at formålet med overtredelsesgebyret oppfylles. Overtredelsesgebyret bør derfor kunne settes så høyt at den individual- og allmennpreventive effekten oppnås. Dermed må det evneprinsippet som ligger til grunn for reglene i straffeloven § 53 annet ledd om utmåling av bot, også ha betydning ved utmålingen av overtredelsesgebyr. For overtredelser av hvitvaskingsregelverket er den øvre rammen for rapporteringspliktige på eiendomsmeglingsområdet, på ni millioner kroner. Dette gjelder også fysiske personer. Utvalget mener dette er for høyt for overtredelser av eiendomsmeglingslovgivningen. Det høye maksimalbeløpet i hvitvaskingsloven må ses i sammenheng med at hvitvaskingsloven gjennomfører EU-regelverk. I tillegg må overtredelser av regelverket som skal forhindre hvitvasking og terrorfinansiering, anses å være mer alvorlige enn overtredelser av eiendomsmeglingsloven og -forskriften. Arbeidsgruppen som har utredet inkassolovgivningen har i sitt forskriftsforslag foreslått at overtredelsesgebyret ikke kan overstige det høyeste beløpet av fem millioner kroner, det dobbelte av vinningen (dersom det kan beregnes) eller inntil fem prosent av foretakets omsetning i siste godkjente årsregnskap. I ny revisorlov er det lovfestet en øvre ramme for gebyr for juridiske personer på ti millioner kroner eller to prosent av foretakets samlede årsomsetning etter siste godkjente årsregnskap. For fysiske personer er det en øvre ramme på fem millioner kroner. På bakgrunn av dette foreslår utvalget at det i eiendomsmeglingsloven settes en øvre ramme for overtredelsesgebyr overfor foretak på inntil fem millioner kroner eller inntil fem prosent av foretakets årsomsetning etter siste godkjente årsregnskap. For fysiske personer mener utvalget det er riktig å sette et lavere maksimalgebyr, ettersom rettssikkerhetshensyn tilsier at det heller bør reageres med strafferettslige reaksjoner ved særlige alvorlige overtredelser. Alternativt kan Finanstilsynet også kalle tilbake personlige tillatelser ved særlig alvorlige overtredelser. Utvalget foreslår derfor en øvre ramme for overtredelsesgebyr for fysiske personer på to millioner kroner.

Utvalget foreslår at adgangen til å treffe vedtak om overtredelsesgebyr skal foreldes fem år etter at overtredelsen har opphørt. Fristen avbrytes ved at Finanstilsynet sender forhåndsvarsel eller treffer vedtak. Dette er i samsvar med revisorloven § 14-5 og arbeidsgruppens forslag til ny inkassolov (§ 46).

Se lovutkastet § 8-7.

Innføring av hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr som en administrativ sanksjon med et strafferettslig formål, vil i praksis kunne reise spørsmål om i hvilken grad ileggelse av overtredelsesgebyr kan kombineres med andre reaksjonsmidler. Dobbelstraffregelen i EMKs tilleggsprotokoll nr. 7 artikkel 4 forbyr gjentatt straffeforfølgning av samme forhold. Det betyr at dersom det skal reageres med overtredelsesgebyr og straff for samme forhold, forutsetter det parallell forfølgning. Det vil si at overtredelsesgebyr og straff må ilegges samtidig av forvaltningen og domstolene. Når det derimot gjelder kombinasjon av administrativ sanksjon med strafferettslig formål og andre forvaltningsmessige tiltak, uttaler Sanksjonslovutvalget i NOU 2003: 15 i punkt 10.7.2:

> «Verken formålet med dobbeltstraffregelen eller de hensyn som taler for tilbakeholdenhet med bruk av straff, gjør seg gjeldende ved andre forvaltningstiltak, jf. punkt 9.4 om utvalgets terminologi. Et tiltak som ikke har et hovedsakelig eller vesentlig strafferettslig formål – så som tilbakekall av en bevilling på grunn av uskikkethet – må altså kunne anvendes i kombinasjon med straff eller administrativ sanksjon. Og de må kunne ilegges av forskjellige instanser, og til forskjellig tid. Derfor må for eksempel en uskikket fagmann kunne fratas lisensen av forvaltningen, i kombinasjon med at han på et senere eller tidligere tidspunkt straffes. Dette reiser ikke betenkeligheter knyttet til regelen om dobbeltstraff. Det samme gjelder om man i stedet for straff ilegger en administrativ sanksjon.»

Utvalget legger etter dette til grunn at det kan brukes overtredelsesgebyr og forvaltningsmessige tiltak for samme forhold, både samtidig og etterfølgende. Det vil si at vedtak om tilbakekall ikke utelukker etterfølgende ileggelse av overtredelsesgebyr for samme forhold, dersom tilbakekallsvedtaket for eksempel skulle bli omgjort ved klagebehandling. Det forutsettes at selvinkrimine-

ringsvernet blir ivaretatt ved ileggelse av overtredelsesgebyr, jf. forvaltningsloven § 48.

21.3.2.4 Ledelseskarantene

Ledelseskarantene kan være en administrativ sanksjon med et strafferettslig formål, det vil si som et tilbakeskuende tiltak, eller det kan være et forvaltningsmessig, fremoverskuende tiltak (vilkår om at vedkommende anses uegnet). Regler om ledelseskarantene kan bidra til å ansvarliggjøre ledere i foretak under tilsyn på en tydeligere måte. Det kan virke preventivt og være et egnet tiltak overfor ledere og andre som kan holdes ansvarlige for en overtredelse. Videre kan det øke tilliten til foretakene og eiendomsmeglingsbransjen som sådan om de som er ansvarlige for en overtredelse kan ilegges forbud mot å ha ledelsesfunksjoner.

Det er i dag et krav om at personer i ledende stillinger skal anses egnet, jf. eiendomsmeglingsloven § 2-9. Egnethetsvurderingen forutsetter en fremoverrettet vurdering, som er nærmere omtalt i punkt 21.3.2.1. Egnethetsvurderingen etter § 2-9 gjøres når personen blir søkt inn i ledende stilling. Hjemmel til å ilegge ledelseskarantene kan i tillegg gi mulighet til å erklære en person uegnet i ledende stilling, uavhengig av om personen akkurat da har eller er tiltenkt å ha en ledende stilling. For eksempel i sammenheng med at en ansvarlig megler får tilbakekalt sin personlige tillatelse til å drive eiendomsmegling.

Det er innført eller foreslått å innføre hjemmel til å ilegge ledelseskarantene som et forvaltningsmessig, framoverskuende tiltak i en rekke andre lover på Finanstilsynets område. I ny revisorlov er det innført hjemmel til å ilegge ledelseskarantene som et forvaltningsmessig, fremoverskuende tiltak. Videre er det i lovforslaget som ble sendt på høring 21. april 2020 om overtredelsesgebyr og ledelseskarantene i finansforetaksloven mv., foreslått å innføre regler om ledelseskarantene i lov om verdipapirfond, lov om forvaltning av alternative investeringsfond, lov om finansforetak og finanskonsern, ny lov om forsikringsformidling, ny lov om nøkkelinformasjon om sammensatte og forsikringsbaserte investeringsprodukter og ny lov om låneformidling.

Eiendomsmeglingsloven har regler om egnethetsvurdering av styremedlemmer, daglig leder og fagansvarlig. Reglene er godt etablerte og kjente, og bør være tilstrekkelig for å sikre behovene for kompetanse og etterrettelighet hos personene i ledende stillinger i eiendomsmeglingsforetak. Utvalget vil derfor ikke foreslå å innføre hjemmel for Finanstilsynet til å ilegge ledelseskarantene.

21.3.2.5 Straff

Utvalgets forslag om hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr ved overtredelser av eiendomsmeglingslovgivningen, reiser spørsmålet om enkelte av bestemmelsene som i dag omfattes av straffebestemmelsen i eiendomsmeglingsloven § 8-9, kan avkriminaliseres. I sanksjonsutvalgets utredning i NOU 2003: 15 punkt 1.2 er det pekt på som en svakhet at altfor mange, til dels bagatellmessige regelbrudd er straffbare, og at en altfor stor del av straffebestemmelsene er tomme trusler i den forstand at de i liten grad – eller ikke i det hele tatt – blir håndhevet. Begge deler er samfunnsmessig uheldig og svekker respekten for straff. På mange områder er det dessuten grunn til å anta at andre sanksjoner enn straff både kan gi bedre etterlevelse av reglene og kreve færre ressurser. Sanksjonsutvalget peker i punkt 1.3 på at kriminalisering av brudd på særlovgivningen bør knyttes til følgende fem hensyn:

- *nødvendighet*: Det grunnleggende spørsmål er om det er nødvendig med en sanksjon ved overtredelse, og om denne i tilfelle må være straff.
- *subsidiaritet*: Det er normalt ikke grunn til å reagere med straff hvis tilstrekkelig grad av etterlevelse kan oppnås på annen måte, for eksempel med sanksjoner som ikke er straff, eller ved andre tiltak.
- *de vernede interesser*: De interesser bestemmelsen skal beskytte, bør i et samfunnsmessig perspektiv være så viktige at de forsvarer bruk av straff.
- *alvorlighet*: Normalt bør straff bare brukes ved alvorlige overtredelser.
- *håndheving*: Når en overtredelse gjøres straffbar, bør det være en forutsetning at straffbare handlinger i praksis vil bli søkt avdekket og straffetrusselen håndhevet.

Etter utvalgets vurdering bør overtredelser av eiendomsmeglingsregelverket følges opp av Finanstilsynet og Reklamasjonsnemnda for Eiendomsmeglingstjenester, mens bruk av straff bør forbeholdes de særlig alvorlige lovbruddene. Overtredelsesgebyr vil være et mer egnet reaksjonsmiddel for å sikre etterlevelse av regelverket særlig overfor foretak, og samtidig mindre ressurskrevende. Behovet for bruk av straff vil trolig reduseres ved innføring av hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr. Imidlertid gjelder flere av

bestemmelsene som er belagt med straff også plikter som påhviler personer i eiendomsmeglingsforetakene, herunder de enkelte ansvarlige meglerne, eiendomsmeglerfullmektigene, medhjelperne, samt personer i ledende stillinger. Som omtalt i punkt 21.3.2.3 bør administrative sanksjoner overfor fysiske personer som utgangspunkt bare brukes ved mindre alvorlige lovbrudd. Ved alvorlige lovbrudd der det er tale om høye reaksjoner, tilsier rettssikkerhetshensyn at det reageres med strafferettslige reaksjoner i stedet. På bakgrunn av dette ønsker utvalget ikke å foreslå avkriminalisering av noen bestemmelser. Utvalget mener det heller kan være hensiktsmessig å vurdere spørsmålet på nytt etter at bestemmelsen om overtredelsesgebyr har fått virke i noe tid. Utvalget foreslår derimot å innføre straffesanksjon for lovutkastet § 6-10 tredje ledd om eiendomsmeglerens plikt til å sørge for at kjøper får rettsvern før kjøpesummen disponeres til fordel for selger. En slik sanksjonsmulighet vil dekke de tilfeller der eiendomsmegleren legger til rette for at partene inngår avtale om oppgjør i strid med loven. Etter utvalgets vurdering er det sentralt for tilliten til en sikker oppgjørsfunksjon at eiendomsmegleren ikke medvirker til inngåelse av avtale som utsetter noen av partene for fare for tap.

Bestemmelsen i § 6-10 tredje ledd omfatter bare de tilfellene der eiendomsmegler foretar oppgjør i strid med kravet til hjemmelsoverføring. Andre tilfeller der eiendomsmegler disponerer klientmidler i strid med det som er avtalt, for eksempel i strid med innståelseserklæring overfor finansforetak eller i strid med betalingsinstrukser fra partene i handelen, vil derfor ikke være omfattet. Eiendomsmeglingsloven § 3-2 andre ledd har riktignok en bestemmelse som regulerer eierforholdet til klientmidlene, men det mangler en uttrykkelig handlingsnorm som grunnlag for en strafferettslig sanksjon. For å kunne sanksjonere i andre tilfeller enn oppgjør i strid med kravet til hjemmelsoverføring, vil det være nødvendig å innta en uttrykkelig handlingsnorm i loven, for eksempel i § 3-2. Utvalget har ikke utredet en eventuell slik lovendring og foreslår at spørsmålet vurderes nærmere i høringen.

Utvalget foreslår å videreføre gjeldende skyldkrav om forsett eller uaktsomhet og gjeldende strafferamme på bøter eller fengsel inntil 3 år, eller inntil 6 år ved særlig skjerpende omstendigheter.

Se lovutkastet § 8-10.

21.3.3 Klageordning

Foretak som driver eiendomsmegling er pålagt å være tilsluttet en klageordning som enten er godkjent av Finansdepartementet eller etter lov om godkjenning av klageorganer i forbrukersaker, jf. eiendomsmeglingsloven § 2-10, jf. § 8-8. Utvalget har i punkt 15.4.7.2 foreslått å innføre egen konsesjonstype for foretak som utelukkende driver næringsmegling, der det blant annet gjøres unntak for tilknytning til klagenemnd for denne konsesjonstypen.

Etter utvalgets oppfatning synes klageordningen å være velfungerende. Det virker som om forbrukerne er bevisst på klagemuligheten og benytter den. Videre blir nemndas avgjørelser i all hovedsak etterlevd. Finanstilsynet får også tilsendt alle avgjørelser der nemnda konkluderer med brudd på eiendomsmeglingsloven og tilhørende forskrifter, og kan følge opp videre overfor eiendomsmeglingsvirksomheten. Det synes derfor ikke å være noe som tilsier at det er behov for endringer i reguleringen av klageordningen.

Utvalget har imidlertid vurdert om det er behov for en tosporet godkjenningsordning der klageorgan enten kan godkjennes etter søknad til Finansdepartementet eller etter lov om godkjenning av klageorganer for forbrukersaker, som skjer ved søknad til Barne- og familiedepartementet. Loven om godkjenning av klageorganer for forbrukersaker trådte i kraft 1. juli 2016 og gjennomfører EU-rettsakter om alternativ tvisteløsning og nettbasert tvisteløsning i forbrukersaker. Loven regulerer blant annet kravene for godkjenning av klageorganer og krav til saksbehandlingen, og har særlige bestemmelser for klageorganer som er organisert som nemnd. Reklamasjonsnemnda for eiendomsmeglingstjenester, som er eneste godkjente klageorgan for eiendomsmegling i dag, er godkjent etter lov om godkjenning av klageorganer for forbrukersaker. Etter utvalgets vurdering er det ikke nødvending å opprettholde en tosporet godkjenningsordning. Utvalget foreslår at § 8-8 endres slik at godkjent utenrettslig tvisteløsningsordning anses å være klageorgan som er godkjent etter lov om godkjenning av klageorganer for forbrukersaker § 3, når klageorganet er opprettet ved avtale mellom én eller flere organisasjoner som representerer eiendomsmeglingsforetak eller advokater som er engasjert i eiendomsmegling på den ene siden, og på den annen side én eller flere organisasjoner som representerer aktører i eiendomsmarkedet. Forslaget innebærer at klageorgan ikke lenger kan godkjennes av Finansdepartementet. Forslaget

inneholder videre en språklig endring knyttet til hvilke organisasjoner som skal være representert, i lys av at utvalget i punkt 15.3.3 har foreslått å oppheve advokaters rett til å drive eiendomsmegling i kraft av sin advokatbevilling.

Utvalget foreslår at hjemmel for Finansdepartementet til i forskrift å gi bestemmelser om klageorganets virksomhet videreføres, men finner ikke behov for å beholde opplistingen som i dag ligger i § 8-8 bokstav a til e.

Se lovutkastet § 8-9.

21.3.4 Finanstilsynets adgang til å innhente opplysninger

Foretak og personer under tilsyn plikter å gi Finanstilsynet de opplysninger som kreves «angående virksomheten», jf. omtale i punkt 21.2.1. Etter finanstilsynsloven § 3 andre ledd plikter foretak under tilsyn når som helst å gi alle opplysninger som tilsynet måtte kreve og å la tilsynet få innsyn i, og i tilfelle få utlevert til kontroll, foretakets protokoller, registrerte regnskapsopplysninger, regnskapsmateriale, bøker, dokumenter, datamaskiner eller annet teknisk hjelpemiddel og materiale som er tilgjengelig ved bruk av slikt hjelpemiddel samt beholdninger av enhver art. Finanstilsynet har etter dette klar hjemmel til å kreve at en eiendomsmeglingsvirksomhet utleverer de opplysninger som Finanstilsynet anser nødvendige i tilsynet med den aktuelle virksomheten. I visse tilfeller kan tilsynsmyndigheten også ha behov for å få utlevert opplysninger fra andre enn foretaket selv. Dette kan være opplysninger fra franchisegiver, andre eiendomsmeglingsforetak og foretak som opererer på andre områder under tilsyn, for eksempel banker og forsikringsforetak.

Etter finanstilsynsloven § 1 andre ledd omfatter tilsyn med foretak som er del av et konsern, også tilsyn med andre foretak i konsernet. Franchiser, som er vanlig i eiendomsmeglingsbransjen, omfattes ikke av bestemmelsen. Franchisegivere til eiendomsmeglingsforetak er derfor ikke underlagt opplysningsplikt overfor Finanstilsynet. I tilsynet med eiendomsmeglingsforetak som er del av en franchise, kan Finanstilsynet ha behov for å innhente opplysninger fra franchisegiveren om blant annet rutiner, retningslinjer og vilkår som gjelder for franchisetakerne. Utvalget foreslår at det i nytt fjerde ledd i § 8-1 inntas at andre og tredje ledd gjelder tilsvarende for franchisegiver til foretak som omfattes av § 8-1 første ledd nr. 1.

I saker der Finanstilsynet mistenker underslag eller at ansatte driver ulovlig handel med fast eiendom, kan tilsynsmyndighetens typisk ha behov for opplysninger fra andre eiendomsmeglingsforetak og foretak som opererer på andre områder under tilsyn. Det kan også være aktuelt ved mistanke om brudd på taushetsplikten og koblingsbestemmelsene. Utvalget legger til grunn at Finanstilsynet i slike situasjoner har hjemmel til å innhente dokumenter og opplysninger fra andre tilsynsenheter etter finanstilsynsloven § 3. Det ville likevel vært en fordel om hjemmelen fremkom også i eiendomsmeglingsloven. Utvalget mener det er viktig at Finanstilsynet har tilstrekkelige virkemidler til å kunne undersøke og avdekke mulige misligheter i eiendomsmeglingsforetak under tilsyn. Det er sentralt at publikum kan ha tillit til at foretak som har tillatelse til å drive eiendomsmeglingsvirksomhet og deres ansatte, driver slik virksomhet på betryggende måte i samsvar med lover og forskrifter. Utvalget foreslår derfor at det i eiendomsmeglingsloven § 8-1 nytt femte ledd inntas hjemmel for Finanstilsynet til å kreve utlevert opplysninger fra andre, ved mistanke om overtredelse av nærmere angitte bestemmelser i loven. Finanstilsynet er gitt lignende hjemmel i verdipapirhandelloven § 19-3 første ledd om opplysningsplikt ved mistanke om innsidehandel mv., men der er opplysningsplikten ikke begrenset til foretak under tilsyn, men gjelder for «enhver». Etter utvalgets vurdering er det imidlertid ikke behov for en så vid opplysningsplikt for tilsynet med eiendomsmegling. Utvalget foreslår derfor at opplysningsplikten skal gjelde for alle enheter under Finanstilsynets tilsyn, jf. finanstilsynsloven § 1. Utvalget foreslår videre at opplysningsplikten skal gjelde ved mistanke om overtredelse av eiendomsmeglingsloven kapittel 3 (klientmiddelbehandling, taushetsplikt mv.), 5 (krav til uavhengighet) og 6 (oppdraget og utførelsen av dette), eller bestemmelser gitt i medhold av disse.

I saker der Finanstilsynet mistenker brudd på egenhandelsforbudet eller at ansatte driver ulovlig handel med fast eiendom, kan Finanstilsynet også ha behov for å gjøre oppslag i registre som Folkeregisteret. Tilgangen til Folkeregisteret er imidlertid begrenset. Utvalget foreslår at det i eiendomsmeglingsloven inntas hjemmel for Finanstilsynet til å innhente opplysninger fra folkeregistermyndigheten som er nødvendige for å utføre oppgavene etter eiendomsmeglingsloven og finanstilsynsloven, uten hinder av taushetsplikt. Utvalget foreslår at dette tas inn i § 8-1 nytt sjette ledd.

Se lovutkastet § 8-1.

Kapittel 22
Mulige endringer i avhendingslova

22.1 Innledning

Selv om selgeren har inngått avtale om salg gjennom eiendomsmegler, forekommer det at selgeren aksepterer bud direkte fra en kjøper. Såkalt «kupping», er drøftet i kapittel 6. Det er ikke holdepunkter i analyser og data som utvalget har hatt tilgang til, for at dette for landet som helhet og over en lengre periode har et betydelig omfang. Over kortere perioder og i områder med et opphetet boligmarked er det imidlertid mye som tyder på at kupping utgjør et betydelig og muligens voksende problem. Herunder er utvalget i punkt 6.6.3 kommet til at det er ønskelig å motvirke kupping sterkere enn i dag.

Eiendomsmegleren skal så langt det er nødvendig og mulig formidle mottatte bud til selger, andre budgivere og interessenter, men kan ikke formidle bud med kortere akseptfrist enn til kl. 12 første virkedag etter siste annonserte visning, verken til selger eller andre, jf. eiendomsmeglingsforskriften § 6-3 tredje ledd. Formidlingsforbudet er ment å sikre tid før budrunden, men har samtidig den konsekvens at selgeren kan motta bud direkte med kortere akseptfrist og eventuelt akseptere dette, uten at eiendomsmegleren kan formidle direktebudet til andre interessenter. Bud og aksept direkte mellom selger og kjøper kan ikke reguleres i eiendomsmeglingsloven. Dette skyldes at loven utelukkende regulerer eiendomsmeglerens plikter, mens plikter som påhviler selger og kjøper i eiendomshandelen, reguleres i avhendingslova.

Avhendingslova regulerer rettsforholdet mellom selger og kjøper ved frivillig salg av fast eiendom og gir regler om innholdet i partenes forpliktelser, samt om virkningene av at forpliktelsene ikke oppfylles. Loven gjelder generelt for avhending av fast eiendom, uavhengig av om det benyttes eiendomsmegler ved salget. Den eneste reguleringen i avhendingslova som knyttes til bruk av eiendomsmegler, er § 2-6 som krever at den av partene som har engasjert eiendomsmegleren skal dekke kostnadene til denne, i samsvar med gjeldende bestemmelse i eiendomsmeglingsloven § 7-2 fjerde ledd. Selve avtalebindingen mellom partene i handelen reguleres imidlertid ikke i avhendingslova, men av de alminnelige reglene i avtaleloven om sammenkobling av tilbud og aksept. Avtaleloven kan fravikes, og det er dermed mulig å gi særlige regler i avhendingslova for avtalebindingen ved avhending av fast eiendom. Det er gjort nærmere rede for avtaleloven og avhendingslova i punkt 13.3. Avhendingslova ble revidert i 2019, og Stortinget vedtok da en rekke endringer som skal bidra til en tryggere bolighandel, blant annet tiltak for å øke bruken av tilstandsrapporter.

22.2 Utvalgets vurderinger

Den norske bolighandelsmodellen med fri prisfastsettelse gjennom åpen budrunde administrert av eiendomsmegleren, er egnet til å sikre en effektiv boligomsetning, noe som er til gode for begge parter i handelen. Hertil kommer at denne modellen er egnet til å skape tillit til måten handelen er kommet i stand på, og at den sikrer både selger og kjøper rimelig tid til overveielse frem til avtaleinngåelse, med mulighet til å rådføre seg med eiendomsmegleren som en profesjonell formidler. Bud direkte til selgeren setter til side denne modellen, og kan hvis det blir utbredt, undergrave en effektiv boligomsetning.

Utvalget har i punkt 19.3.7 foreslått å innføre forbud mot at eiendomsmegler kan formidle hemmelige bud i en ellers åpen budrunde, og samtidig videreføre forbudet mot å formidle bud med kortere akseptfrist enn til kl. 12 første virkedag etter siste annonserte visning. Formidlingsforbudet bør opprettholdes blant annet fordi det bidrar til å sikre interessentene tid fra annonsering og visning frem til kjøpsbeslutningen må tas, noe som også er i tråd med Stortingets anmodningsvedtak fra 2017 om å sikre forbrukerne tid i bolighandelen. Forslaget om forbud mot å formidle hemmelige bud er begrunnet i at slike bud hindrer trans-

parens og innebærer forskjellsbehandling av budgiverne, og dermed er egnet til å skape mistillit til åpen auksjon som transaksjonsform. Hvis eiendomsmegler ikke kan formidle hemmelige bud, kan det imidlertid for de som ønsker å komme utenom budkonkurransen, være et alternativ å gå direkte på selgeren. Isolert sett vil økt kupping være en uheldig sidevirkning, men utvalget vurderer at dette mer enn oppveies av gevinstene ved å fjerne hemmelige bud fra åpne budrunder. Sammenhengen understreker imidlertid behovet for å finne tiltak som kan begrense forekomsten av kupping.

Som omtalt i punkt 6.3.3, mener utvalget at det ikke er mulig å iverksette effektive tiltak mot kupping uten å gripe inn i friheten til å inngå avtaler med hvem man vil og sammen bestemme innholdet i en eventuell felles avtale. Slike tiltak som griper inn i avtalerettslige forhold, er det ikke mulig å regulere i eiendomsmeglingsloven, men må gjøres i avhendingslova eller avtaleloven. Eventuell særregulering av avtaleinngåelsen i eiendomshandler kan passe bedre i avhendingslova, som regulerer avhending av fast eiendom spesielt, fremfor den generelle avtaleloven.

Utvalgets flertall, medlemmene *Moen, Bergem, Kasland, Nordskog-Inger, Pauriene, Pihl og Tuv* mener det bør vurderes endringer i avhendingslova som kan motvirke direktesalg som går utenom et avtalt eiendomsmeglingsoppdrag. Flertallet har derfor skissert en bestemmelse som gjør det mindre attraktivt for kjøper å inngå avtale direkte med selger, men vil ikke utelukke andre løsninger som kan ha en dempende effekt på omfanget av kupping. I praksis kunne dette reguleres slik at selgeren gis en tidsavgrenset angrerett ved aksept av direktebud, for eksempel til kl. 12 første virkedag etter siste annonserte visning, som samsvarer med akseptfristen i formidlingsforbudet. Dette viser til den opprinnelige annonseringen, slik at selgeren ikke skal kunne strekke ut fristen ved å annonsere nye visninger. Selgere vil med en slik bestemmelse kunne gi en foreløpig aksept, men er ikke bundet før de enten vedstår seg aksepten eller angrefristen utløper. Hensikten med endringen er at selgeren må gjøre en ny vurdering etter den foreløpige aksepten for å bli endelig bundet. Det vil gi selgere som kan ha tatt forhastede beslutninger mulighet til å vurdere budet nærmere og med bedre tid, helst i samarbeid med eiendomsmegleren – i realiteten en angrefrist.

Med den skisserte regelen vil budgivere som forsøker å kuppe, være bundet idet budet er kommet frem til selgeren, mens selgere kan vente og se om det kommer andre bud før de binder seg endelig. For å unngå omgåelse kan reguleringen også inneholde en bestemmelse om at forbehold fra budgiver som har til formål eller virkning at selgerens tidsavgrensede angrerett settes ut av kraft, ikke har rettsvirkning. Ettersom kuppbud normalt har kort akseptfrist og dermed er omfattet av formidlingsforbudet, vil eiendomsmegleren normalt ikke kunne formidle selve kuppbudet til øvrige interessenter. Det må eventuelt presiseres at eiendomsmeglingsforskriften § 6-3 tredje ledd ikke er til hinder for at eiendomsmegleren kan formidle selgerens foreløpige aksept av kuppbudet. Øvrige interessenter vil dermed få en klar oppfordring om å legge inn høyere bud før kl. 12 første virkedag etter siste annonserte visning, for å være med i budrunden.

Et spørsmål ved en tidsavgrenset angrefrist kun for parten på selgersiden, er om dette setter selgeren i en urimelig sterk posisjon i forhold til den potensielle kjøperen som forsøker å kuppe. Flertallet kan imidlertid ikke se at dette vil være urimelig overfor budgiveren som selv velger å gå utenom eiendomsmegleren. Det er budgiveren som initierer kuppingen – og som derved ikke vil innrette seg etter spillereglene for eiendomshandel gjennom eiendomsmegler. Budgiveren blir på ingen måte forhindret fra å delta i budkonkurransen om eiendommen, men må akseptere at også andre interessenter får informasjon som gir dem anledning til å være med. Dersom det ikke kommer mer attraktive bud innen kl. 12 første virkedag etter siste annonserte visning, vil trolig selgeren vedstå seg den foreløpige aksepten av kuppbudet. Dersom det derimot kommer mer attraktive bud og selgeren ikke vedstår seg den foreløpige aksepten, har den som avga kuppbudet fortsatt anledning til å delta i en budkonkurranse på lik linje med andre.

Dersom det skal gjøres endringer i avhendingslova for å begrense bud utenom eiendomsmegler direkte til selger, må det utredes nærmere hvordan dette best kan reguleres. I utredningen kan regelendringene som her er skissert, og eventuelt andre alternativer, vurderes nærmere. Utvalget har i punkt 6.6.3 foreslått enkelte tiltak for å begrense kupping som ikke krever lovendring, blant annet at eiendomsmeglingsforetakene skal rapportere salg basert på kuppbud. Et mindretall i utvalget, medlemmene *Moen, Kasland, Pauriene og Tuv,* mener disse tiltakene bør iverksettes og evalueres over en periode på for eksempel 2–3 år, før det eventuelt vurderes endringer i avhendingslova med det formål å begrense omfanget av kupping. I denne vurderin-

gen bør det legges vekt på hvordan omfanget av kupping utvikler seg nasjonalt og regionalt. Den foreslåtte rapporteringsordningen vil her gi et forbedret informasjonsgrunnlag. Videre bør man vurdere eventuelle endringer i avhendingslova også ut fra andre virkninger de vil kunne ha.

Et annet mindretall, medlemmene *Bergem, Nordskog-Inger og Pihl*, er av den oppfatning at det allerede nå bør gjøres grep for å motvirke kupping gjennom den endring i avhendingslova som skissert over ved at «(…) selgeren gis en tidsavgrenset angrerett ved aksept av direktebud (…)». Det er viktig å ha med seg at dette i liten grad kan karakteriseres som en inngripen i selgers avtalefrihet, og at en slik regulering heller ikke får betydning for øvrige interessenter som velger å følge de spilleregler som loven legger opp til i dagens forskrift, jf. lovutkastet § 6-8. Kupping som fenomen er tilsynelatende tiltakende, og dette mindretallet ser med bekymring på at den norske bolighandelsmodellen utvannes, dersom fenomenet brer om seg. Subsidiært støtter dette mindretallet forslaget om å vurdere endringer i avhendingslova etter at mindre omfattende tiltak har vært prøvd over en periode på for eksempel 2–3 år.

Et tredje mindretall, medlemmene *Anundsen, Edlund, Hauge og Skjelbostad*, mener at det er betenkeligheter ved å gjøre begrensninger i den alminnelige avtalefriheten for å forhindre «kupping» i budrunder. Dette mindretallet viser til at undersøkelsene fra Samfunnsøkonomisk analyse ikke gir holdepunkter for at «kupping» på nasjonal basis skjer i betydelig omfang eller at det har en nevneverdig effekt på salgspris, se nærmere punkt 6.4. Aksept av et kuppbud innebærer også et forsikringselement for både kjøper og selger, slik det er beskrevet i punkt 6.4. Disse forhold tilsier etter dette mindretallets oppfatning at det er betenkeligheter ved å gripe inn i avtalefriheten.

En angrerett for selger, slik den er skissert, innebærer at det vil være lite attraktivt for en interessent å fremsette bud direkte overfor selger, noe som også må anses som tilsiktet ved en slik regulering. I praksis vil en slik regel trolig ha liknende implikasjoner som et direkte forbud. Sett fra selgernes ståsted innebærer det at de i gitte situasjoner vil kunne gå glipp av attraktive bud på eiendommen fordi selger ikke har adgang til å fraskrive seg en eventuell angrerett. En begrensning av avtalefriheten vil først og fremst være begrunnet i hensynet til andre interessenter til eiendommen og hensynet til å beskytte auksjonsmodellen som omsetningsform. Selv om kuppbud kan virke overrumplende for selger, er det ikke empiri for at det er et utstrakt problem at selgere aksepterer bud og i ettertid angrer. Den empiriske analysen gir heller ikke holdepunkter for å hevde at selger oppnår en lavere salgspris ved å akseptere et kuppbud. Etter dette mindretallets oppfatning bør man være varsom med å gjøre begrensninger i avtalefriheten som ikke først og fremst tar sikte på å beskytte selgeren.

Etter dette mindretallets oppfatning er det også en fare for at den skisserte reguleringen vil kunne virke prosesskapende. Regelen, slik den er skissert, vil for øvrig kunne omgås, for eksempel dersom selger i stedet for å akseptere et bud fremsetter et motbud overfor den som søker å «kuppe» eiendommen og som sistnevnte aksepterer. Innføring av en angrerett vil heller ikke være til hinder for at selger velger å trekke oppdraget som er gitt til eiendomsmegler, for deretter å akseptere budet. Til sist vil en slik regel på sikt kunne undergrave rollen til eiendomsmegleren i bolighandelen – spesielt i likvide og opphetede markeder – ved at selger selv forsøker å selge før vedkommende kontakter eiendomsmegler.

Kapittel 23
Merknader til de enkelte bestemmelser

Merknadene gir uttrykk for flertallets forslag. I kapitteloverskrifter foreslår utvalget enkelte endringer i den hensikt at overskriften skal være mer dekkende for innholdet i kapitlet, samt for å unngå bruk av punktum i overskriften. Kapittel 1 endres til «Innledende bestemmelser». Kapittel 2 endres til «Søknad om og vilkår for tillatelse til foretak». Kapittel 3 endres til «Krav til drift av virksomheten». Kapittel 4 endres til «Krav til kvalifikasjoner mv.». Kapittel 7 endres til «Vederlag og utlegg». Kapittel 8 endres til «Tilsyn, klageorgan og sanksjoner».

Gjennomgående foreslår utvalget å bruke «eiendomsmegler» eller «formidler» i stedet for «mellommann», av hensyn til bruk av kjønnsnøytrale begreper i lovgivningen. Videre foreslår utvalget å bruke «eiendomsmeglingsforetak» i stedet for «foretak som driver eiendomsmegling», samt at det ved henvisning til andre bestemmelser brukes «andre» i stedet for «annet» (ledd). Som følge av utvalgets forslag om å oppheve retten til å drive eiendomsmeglingsvirksomhet i medhold av advokatbevilling, fjernes «advokat» fra alle aktuelle bestemmelser og bestemmelser som regulerer advokater særskilt, nærmere bestemt § 2-6 andre ledd og § 8-3.

I lovutkastet er endringer og ny tekst markert som tekst i kursiv. Det gjelder ikke kapitteloverskrifter, der det ikke skilles mellom ny og tidligere tekst.

Til § 1-1. Lovens formål

Utvalget foreslår å videreføre formålsbestemmelsen, men med enkelte språklige endringer. Begrepet «uhildet» erstattes av «upartisk», for å gi bestemmelsen et klarere og mer tilgjengelig innhold. Begrepet «mellommann» erstattes av «eiendomsmegler». Utvalget foreslår også en tilføyelse som presiserer at loven særlig tar sikte på å sikre forbrukeres interesser. Det vises til punkt 14.4.2.

Til § 1-2. Lovens virkeområde

I *andre ledd* foreslår utvalget språklige endringer i definisjonen av eiendomsmegling, der «formidler» erstatter «mellommann» og «gjennomføre» erstatter «forestå» (oppgjør). Dette er ikke ment å endre det materielle innholdet i eiendomsmeglingsbegrepet.

I *tredje ledd* foreslår utvalget at «eiendomsmegling» brukes i stedet for mellommann.

I *fjerde ledd* foreslår utvalget at unntakene i gjeldende fjerde og femte ledd inntas som underpunkter. Gjeldende sjette ledd blir dermed nytt *femte ledd*.

Det vises til nærmere omtale i punkt 14.4.3–14.4.9.

Til § 1-4. Forskrifter om visse former for eiendomsmeglingsvirksomhet

Det foreslås inntatt en hjemmel til å fastsette nærmere regler i forskrift, herunder unntak fra loven, for kjøpsmeglingsoppdrag. Det vises til punkt 14.4.5.

Til § 2-1. Krav om tillatelse til å drive eiendomsmegling

I *første ledd* foreslår utvalget at adgang til å drive eiendomsmegling mot godtgjørelse, begrenses til foretak som har tillatelse til dette fra Finanstilsynet. Retten til å drive eiendomsmegling i kraft av advokatbevilling, blir dermed opphevet. Som følge av dette oppheves også forskriftshjemmelen til å gi nærmere regler om rettshjelperes adgang til å drive eiendomsmeglingsvirksomhet i gjeldende tredje ledd. Det vises til punkt 15.4.3.

I *andre ledd* og *nytt tredje ledd* (gjeldende fjerde ledd) gjøres noen mindre språklige endringer.

Til § 2-3. Søknad om tillatelse

Utvalget foreslår at det innføres flere konsesjonstyper slik at eiendomsmeglingsforetak som ute-

lukkende skal utøve næringsmegling eller utleiemegling, kan søke om særskilt tillatelse med mindre strenge konsesjonskrav. Dette er nærmere behandlet i punkt 15.4.6 og 15.4.7. I *første ledd* foreslår utvalget at det inntas at Finanstilsynet kan utstede tre forskjellige tillatelser til å drive eiendomsmegling, der den første gir rett til å utøve alle former for eiendomsmeglingsvirksomhet, den andre til å utøve næringsmegling og den tredje til å utøve utleiemegling.

I *andre ledd* foreslår utvalget å fastsette at vilkårene for alle konsesjonstyper, er oppfyllelse av kravene i § 2-4–§ 2-9. Unntak fra et konsesjonskrav for en konsesjonstype, fastsettes i den enkelte bestemmelse.

Til § 2-7. Krav til sikkerhetsstillelse

I *første ledd* foreslår utvalget at kravet til sikkerhetsstillelse gjøres gjeldende for eiendomsmeglingsforetak med tillatelse til å utøve alle former for eiendomsmeglingsvirksomhet og utleiemegling. Eiendomsmeglingsforetak som har tillatelse til å utøve næringsmegling, er dermed ikke underlagt krav til sikkerhetsstillelse. Se for øvrig punkt 15.4.7. Utvalget foreslår også at «forsikring» i *første* og *andre ledd* erstattes av «sikkerhetsstillelse», for å unngå tvil om at det er en sikkerhetsstillelse som kreves.

Til § 2-9. Krav til ledelse, fagansvarlig mv.

I *andre ledd* foreslår utvalget at kravet til fagansvarlig skal gjelde for eiendomsmeglingsforetak med tillatelse til å utøve alle former for eiendomsmeglingsvirksomhet og utleiemegling. Foretak som har tillatelse til å utøve næringsmegling, er dermed ikke underlagt krav til fagansvarlig. Dette er nærmere behandlet i punkt 15.4.7. I nytt *tredje punktum* foreslår utvalget at det stilles særskilt krav til fagansvarlig i eiendomsmeglingsforetak med tillatelse til å utøve alle former for eiendomsmeglingsvirksomhet, i form av et kurs. I nytt *fjerde punktum* foreslår utvalget at det inntas hjemmel til å fastsette nærmere krav til kursets innhold i forskrift. Se for øvrig punkt 15.4.7.1.

I nytt *tredje ledd første punktum* foreslår utvalget at delt fagansvar for flere underliggende filialer i et eiendomsmeglingsforetak, ikke lenger krever tillatelse fra Finanstilsynet, men at eiendomsmelingsforetakets styre må vurdere om det finnes forsvarlig. Delt fagansvar for mer enn ett foretak, krever derimot fortsatt tillatelse fra Finanstilsynet etter nytt *andre punktum.* Dette er nærmere behandlet i punkt 15.4.7.1.

Til § 2-10. Tilslutning til utenrettslig tvisteløsningsordning

Utvalget foreslår at kravet om tilslutning til utenrettslig tvisteløsningsordning gjøres gjeldende for eiendomsmeglingsforetak med tillatelse til å utøve alle former for eiendomsmeglingsvirksomhet og utleiemegling. Eiendomsmeglingsforetak som har tillatelse til å utøve næringsmegling, skal dermed ikke være underlagt dette kravet. Det vises til punkt 15.4.7.

Til § 3-1. Journalføring og arkivering

Utvalget foreslår å videreføre kravet til journalføring, men at bestemmelsen endres til å gi hjemmelsgrunnlag for all journalføring i eiendomsmeglingsvirksomheten, som det fastsettes nærmere regler for i forskrift. Utvalget foreslår videre at bestemmelsen utvides til å omfatte plikt til arkivering, for å gi et klart hjemmelsgrunnlag for forskriftsregulering av eiendomsmeglingsforetakenes plikt til å oppbevare dokumenter som er mottatt eller utarbeidet i det enkelte oppdrag, herunder kjøpekontrakter. Det vises til punkt 16.3.

Til § 3-2. Forvaltning og behandling av klientmidler

Utvalget foreslår at forskriftshjemmelen i *fjerde ledd* utvides til også å gjelde nærmere regler om *sikring* av klientmidler, for å gjøre det enklere å senere innføre regulering som kan bidra til bedre sikring av klientmidlene gjennom krav til foretak som forvalter klientmidler. Det vises til punkt 16.3.

Til § 3-6. Taushetsplikt og innhenting av opplysninger fra Folkeregisteret

Utvalget foreslår at det i *første ledd* nytt andre punktum presiseres at taushetsplikten ikke er til hinder for utlevering av opplysninger når den som har krav på taushet samtykker. Dette følger i dag av forvaltningslovens regler om taushetsplikt, som er retningsgivende for hvem som anses uvedkommende etter eiendomsmeglingsloven § 3-6. Utvalget mener det er hensiktsmessig at dette fremgår direkte av lovteksten i eiendomsmeglingsloven.

I *andre ledd* foreslår utvalget at det inntas hjemmel for eiendomsmeglingsforetak til å innhente taushetsbelagte opplysninger fra Folkeregisteret, til bruk i forbindelse med gjennomføring av kundetiltak etter hvitvaskingsregelverket.

Det vises til punkt 12.6 og 16.3.

Til § 4-1. Kvalifikasjonskrav

Utvalget foreslår at det fortsatt skal stilles krav til kvalifikasjoner for å kunne være fagansvarlig, ansvarlig megler, eiendomsmeglerfullmektig, medhjelper og oppgjørsmedhjelper. Utvalget foreslår at § 4-1 endres til å gi en samlet oversikt over de kvalifikasjonskrav som gjelder for den enkelte rolle. Bestemmelsen blir dermed utvidet til også å omfatte eiendomsmeglerfullmektig og oppgjørsmedhjelper.

I *først ledd* angis kvalifikasjonskravene som stilles til fagansvarlig. Utvalget foreslår at eiendomsmeglerbrev og tillatelse for jurister etter § 4-3, fortsatt skal kvalifisere til å være fagansvarlig. I eiendomsmeglingsforetak med tillatelse til å utøve alle former for eiendomsmeglingsvirksomhet, kreves det også at vedkommende har gjennomført kurs for fagansvarlige, som nevnt i § 2-9 andre ledd tredje punktum. For advokater foreslår utvalget at det ikke lenger skal være tilstrekkelig å ha advokatbevilling, men at advokater som oppfyller krav til eiendomsmeglingsfaglig kompetanse i samsvar med nærmere regler i forskrift, kan være fagansvarlig i eiendomsmeglingsvirksomhet. Dette er nærmere omtalt i punkt 15.4.3. I eiendomsmeglingsforetak med tillatelse til å utøve alle former for eiendomsmegling, kommer i tillegg krav til kurs for fagansvarlige som nevnt i § 2-9 andre ledd tredje punktum. For utleiemeglingsforetak foreslår utvalget at det i tredje punktum gjøres unntak fra kravet til kvalifikasjoner etter første og andre punktum, slik at det er tilstrekkelig at fagansvarlig har opparbeidet praksis fra utleiemegling av minst ett års varighet. Det vises til punkt 15.4.7.3 og 17.4.3 for nærmere omtale.

I *andre ledd* foreslår utvalget å videreføre kravene til kvalifikasjoner for ansvarlig megler. Det innebærer at eiendomsmeglerbrev, advokatbevilling, tillatelse for jurister etter § 4-3 og tillatelse etter overgangsforskriften, fortsatt kvalifiserer til å være ansvarlig megler. Det vises til punkt 17.4.2.

I *tredje til femte ledd* videreføres kvalifikasjonskravene til eiendomsmeglerfullmektig, medhjelper og oppgjørsmedhjelper, men for eiendomsmeglerfullmektig og oppgjørsmedhjelper innføres det i tillegg krav til egnethet, som blir nærmere regulert i § 4-4. Dette er nærmere behandlet i punkt 17.4.4 til 17.4.6.

I *sjette ledd* videreføres hjemmel til å fastsette i forskrift nærmere krav til eksamen for medhjelper og oppgjørsmedhjelper, samt unntak fra kravet om at eksamen må være bestått på ansettelsestidspunktet.

Til § 4-2. Eiendomsmeglerbrev

Som følge av at yrkeskvalifikasjonsloven med tilhørende forskrift gjennomfører yrkeskvalifikasjonsdirektivet og fullt ut regulerer vilkårene for utstedelse av eiendomsmeglerbrev til søkere med yrkeskvalifikasjoner fra annen EØS-stat, foreslår utvalget at dagens forskriftshjemmel i *fjerde ledd* oppheves og at det heller tas inn en henvisning til yrkeskvalifikasjonsloven.

Som følge av overgangen til digital postforsendelse som kommunikasjonsform fra det offentlige, foreslås det å oppheve *femte ledd* som gir søker rett til å kreve at eiendomsmeglerbrevet utstedes på papir.

Det vises for øvrig til punkt 17.4.2.1.

Til § 4-3. Tillatelse for jurister

I likhet med § 4-2 foreslår utvalget å oppheve *femte ledd* som gir søker rett til å kreve at eiendomsmeglerbrevet utstedes på papir. Det vises til punkt 17.4.2.2.

Til § 4-4. Krav til egnethet for eiendomsmeglerfullmektig og oppgjørsmedhjelpere

Utvalget foreslår at det innføres krav til egnethet for eiendomsmeglerfullmektiger og oppgjørsmedhjelpere, i tillegg til kvalifikasjonskravene som følger av § 4-1 tredje og femte ledd. Dette fastsettes i nytt *første ledd* i § 4-4.

I *andre ledd* fastsettes det at egnethetsvurderingen skal foretas av Finanstilsynet før vedkommende kan tiltre i stilling som eiendomsmeglerfullmektig eller oppgjørsmedhjelper.

Tredje ledd fastsetter krav til fremleggelse av politiattest.

I *fjerde ledd* foreslår utvalget at det inntas hjemmel til å gi nærmere regler i forskrift om egnethetsvurdering som nevnt i andre ledd.

Det vises for øvrig til punkt 17.4.4 og 17.4.5.

Til § 4-5. Tittel

Utvalget foreslår forenklinger i *første og andre ledd* som følge av at kvalifikasjonskravene til ansvarlig megler og eiendomsmeglerfullmektig er samlet i § 4-1 andre og tredje ledd.

Bestemmelsen i *fjerde ledd* som forbyr bruk av tittelen «statsautorisert eiendomsmegler», foreslås opphevet. Bakgrunnen er at forbudet ikke lenger anses nødvendig. Forbudet har virket siden 2007 og det har ikke vært noen problemer knyttet til dette de senere årene. Utvalgets forslag

om å oppheve forbudet, er imidlertid ikke ment å åpne for at tittelen igjen kan tas i bruk.

Det vises til punkt 17.4.8.

Til § 4-6. Etterutdanning

Utvalget foreslår forenklinger i bestemmelsen som følge av at alle kvalifikasjonskrav er samlet i § 4-1. Krav til etterutdanning er nærmere behandlet i punkt 17.4.9.

Til § 5-3. Forbud mot egenhandel

Utvalget foreslår en presisering i *syvende ledd* av at opplysningsplikten ikke er begrenset til å gjelde overfor kjøper og selger, men gjelder for eksempel også overfor interessenter. Se punkt 18.3.6.

Til § 5-5. Forbud mot kobling

Utvalget foreslår å videreføre forbudene mot kobling og koblingssalg som i dag følger av § 6-3 om god meglerskikk, men slik at dette plasseres i en egen bestemmelse i eiendomsmeglingsloven kapittel 5. Hensikten er å gi koblingsforbudene en mer selvstendig betydning samt å rendyrke bestemmelsen om god meglerskikk. I tillegg foreslår utvalget endringer i ordlyden i bestemmelsen om forbud mot kobling av eiendomsmeglingstjenester, som plasseres i *første ledd,* for å synliggjøre at dette dreier seg om kobling. Dette er nærmere behandlet i punkt 18.3.7.

Til § 6-1. Oppdragstaker

I *andre ledd* foreslår utvalget en forenkling som følge av at kvalifikasjonskravene til rollene som fagansvarlig, ansvarlig megler, eiendomsmeglerfullmektig og oppgjørsmedhjelper er samlet i § 4-1.

Til § 6-2. Ansvarlig megler

Utvalget foreslår å videreføre kravet til en ansvarlig megler på hvert oppdrag og at ansvarlig megler selv skal utføre de vesentligste elementene i meglingen. Ansvarlig megler kan fortsatt benytte seg av medhjelper til mindre vesentlige oppgaver og oppgaver av rutinemessig eller teknisk karakter, i tillegg til at oppdraget kan utføres av eiendomsmeglerfullmektig og oppgjøret kan utføres av oppgjørsmedhjelper.

I *tredje* og *fjerde ledd* foreslår utvalget at «tilsyn» erstattes av «kontroll» for å klargjøre forskjellen mellom tilsynet som utøves av Finanstilsynet og den interne kontrollen i foretaket. Dette er nærmere omtalt i punkt 19.3.3.

Til § 6-3. God meglerskikk

Utvalget foreslår å videreføre kravet til god meglerskikk og omsorgsplikt i *første ledd*, samt eiendomsmeglers rådgivningsplikt i *andre ledd. Tredje* og *fjerde ledd* flyttes derimot til ny § 5-5.

Til § 6-7. Oppdragstakerens undersøkelses- og opplysningsplikt

Utvalget foreslår at det lovfestes krav til skriftlighet i *første ledd første punktum*, som regulerer eiendomsmeglerens alminnelige undersøkelses- og opplysningsplikt. Det anses allerede å gjelde et ulovfestet krav til skriftlighet, men utvalget mener det vil være en klar fordel for forbrukerne at kravet til skriftlighet fremgår direkte av loven. Dette er nærmere behandlet i punkt 19.3.6.1.

I *andre ledd* foreslår utvalget i stor grad å videreføre gjeldende krav til minimumsopplysninger i salgsoppgaven, selv om utvalget også forslår å fjerne en opplysning og innta noen ytterligere opplysninger, samt enkelte språklige endringer og presiseringer. Kravene i *nr. 7* og *8* bytter plass, slik at krav til opplysninger om ferdigattest eller midlertidig brukstillatelse kommer før opplysninger om utleiedel er godkjent til boligformål. I *nr. 7* foreslår utvalget også en presisering av at det ikke er tilstrekkelig å opplyse om det foreligger ferdigattest eller midlertidig brukstillatelse. Eiendomsmegleren må kontrollere hvilke tiltak ferdigattesten/brukstillatelsen gjelder, sammenholde med faktisk eller markedsført bruk av eiendommen og opplyse om eventuelle avvik i salgsoppgaven. I *nr. 8* foreslår utvalget endringer for å klargjøre at det skal opplyses om hvorvidt deler av eiendommen som benyttes til eller markedsføres for utleie, er godkjent til boligformål. Dette gjelder for eksempel eiendom som markedsføres med utleieenhet i underetasje. Bestemmelsene i nr. 7 og 8 må leses i sammenheng. Endringene innebærer en presisering av eiendomsmeglers plikt til å avklare om eiendommen faktisk har et annet antall boenheter enn det som er dokumentert godkjent ved ferdigattest eller midlertidig brukstillatelse. I *nr. 10*, som gjelder krav til opplysninger om forholdet til endelige offentlige planer, konsesjonsplikt og odelsrett, foreslår utvalget en tilføyelse som innebærer at konsesjonsplikt og odelsrett bare skal opplyses der det er relevant. Utvalget foreslår at kravet etter gjeldende *nr. 14* om hva som er avtalt om eiendomsmeglerens

vederlag, oppheves. Bakgrunnen er at utvalget mener opplysning om vederlaget angår selgeren og har liten informasjonsverdi for kjøperen. Forbrukernes behov for prisinformasjon sikres gjennom kravet i § 7-1 om at eiendomsmeglingsforetakene plikter å ha tilgjengelig prisinformasjon på sine nettsider. I stedet foreslår utvalget at det i *nr. 14* inntas krav til opplysninger om oppdragstakerens registrerte navn, forretningsadresse og organisasjonsnummer, som i dag er regulert i eiendomsmeglingsforskriften § 6-2. I *nr. 15* foreslår utvalget at det inntas krav til opplysninger om samarbeid eller tilknytning til foretak som kan være egnet til å påvirke eiendomsmeglerens rådgivning, for å sikre åpenhet om eiendomsmeglingsforetaks tilknytning til finansforetak, medieforetak mv. I *nr. 16* og *17* foreslår utvalget at det inntas ytterligere krav som i dag er regulert i eiendomsmeglingsforskriften § 6-2. Dette gjelder krav til opplysninger om hvem som er ansvarlig megler for oppdraget, som tas inn i nr. 16, og opplysninger om fremgangsmåten ved budgivning om budgivers rettigheter og plikter i nr. 17. Det vises til nærmere omtale i punkt 19.3.6.3.

I nytt *tredje ledd* foreslår utvalget at det lovfestes krav om at salgsoppgaven skal være ferdigstilt og tilgjengelig før oppdragstakeren kan markedsføre eiendommen for salg, med unntak for salg i boligprosjekt. Med boligprosjekt menes her salg av bolig under oppføring etter bustadoppføringslova og nyoppført bolig etter avhendingslova § 2-11. Det vises til nærmere omtale i punkt 19.3.6.4.

Gjeldende tredje til sjette ledd, videreføres i nytt *fjerde* til *syvende ledd*.

Til § 6-8. Oppdragstakerens plikter ved budgivningen

Hele bestemmelsen er ny i forhold til gjeldende eiendomsmeglingslov, men innebærer i stor grad flytting av gjeldende rett fra eiendomsmeglingsforskriften til loven.

I *første ledd* foreslår utvalget å videreføre oppdragstakerens plikt til å legge til rette for en forsvarlig avvikling av budrunden, som i dag følger av eiendomsmeglingsforskriften § 6-3 første ledd. Utvalget har imidlertid valgt å forkorte teksten noe i forhold til det som følger av forskriften, ettersom utvalget mener det allerede følger av kravet til «forsvarlig avvikling» at oppdragstakeren skal avpasse tempoet i budrunden til et nivå hvor oppdragsgiver og aktuelle interessenter kan sikres et forsvarlig grunnlag for sine handlingsvalg. Dette er nærmere behandlet i punkt 19.3.7.1.

I *andre ledd* foreslår utvalget å videreføre forskriftsbestemmelsen som skal motvirke kupping, men slik at det i loven inntas at oppdragstakeren skal oppfordre oppdragsgiver til ikke å inngå avtale direkte med budgiver, men henvise til oppdragstaker. Utvalget foreslår at det også inntas at oppdragstakeren skal oppfordre oppdragsgiveren til å konferere med eiendomsmegler, dersom oppdragsgiveren mottar bud direkte. Bakgrunnen er for å sikre at eiendomsmegleren kan ivareta sin omsorgsplikt overfor oppdragsgiveren. Dette er nærmere behandlet i punkt 19.3.7.1.

I *tredje ledd* foreslår utvalget at det inntas forbud både mot å formidle bud med kortere akseptfrist enn det som følger av eiendomsmeglingsforskriften, og bud med forbehold om at bud eller forbehold i bud skal holdes skjult for andre budgivere og interessenter. Utvalget anbefaler at det i eiendomsmeglingsforskriften videreføres regulering av tidligste akseptfrist, som gjeldende bestemmelse om kl. 12 første virkedag etter siste annonserte visning. I tillegg anbefaler utvalget at det i eiendomsmeglingsforskriften innføres krav til minste akseptfrist på 30 minutter for alle bud, som i praksis vil få betydning for alle bud som gis etter kl 11:30 første virkedag etter siste annonserte visning. Hensikten er dels å sikre budgiverne tid fra besiktigelsen av eiendommen til kjøpsbeslutningen må tas og senke tempoet i budrunden, og dels å sikre eiendomsmegleren tid til å kunne håndtere hvert enkelt bud på forsvarlig vis. Hensikten med forbudet mot å formidle hemmelige bud, er å motvirke en uheldig budpraksis som er egnet til å skape mistillit til auksjonen som transaksjonsform. For å unngå omgåelser i form av delvis hemmelige bud, foreslår utvalget at forbudet både skal omfatte formidling av bud med forbehold om at budet i sin helhet skal holdes skjult for andre budgivere og interessenter eller at forbehold i budet skal holdes skjult. Dette er nærmere behandlet i punkt 19.3.7.2 til 19.3.7.4.

I *fjerde ledd* foreslår utvalget å videreføre krav til skriftlighet i budrunden og innhenting av dokumentasjon på budgivers identitet, som i dag følger av eiendomsmeglingsforskriften § 6-3 fjerde ledd. Dette er nærmere omtalt i punkt 19.3.7.5.

I *femte ledd* foreslår utvalget å videreføre at oppdragstakeren så langt det er nødvendig og mulig, skal orientere budgivere og øvrige interessenter skriftlig om mottatte bud og budets innhold, samt bekrefte skriftlig overfor budgivere at bud er mottatt, som i dag følger av eiendomsmeglingsforskriften § 6-3 andre ledd tredje til fjerde punktum. I tillegg videreføres oppdragstakerens plikt til å bistå ved vurdering av bud, som i dag følger av eiendomsmeglingsforskriften § 6-3 andre

ledd femte punktum. Dette er nærmere behandlet i punkt 19.3.7.5.

I *sjette ledd* foreslår utvalget å lovfeste plikt for oppdragstakeren til å kontrollere budgivers finansiering før handel sluttes, så langt det er mulig. Utvalget mener slik plikt allerede følger av ulovfestet rett, men at det vil være en fordel for forbrukerne at det fremgår av lovteksten. Utvalget foreslår videre at dersom oppdragstakeren ikke har hatt mulighet til å foreta slik kontroll, plikter oppdragstakeren å informere skriftlig om bakgrunnen for dette og konsekvensene, før handel sluttes. Dette er nærmere behandlet i punkt 19.3.8.

I *syvende ledd* foreslås å videreføre rett til innsyn i budjournalen for kjøper og selger, samt øvrige budgivere, som i dag følger av eiendomsmeglingsforskriften § 6-4. Den nærmere regulering av når og hvordan innsyn skal gis, foreslår utvalget at fortsatt reguleres i forskrift. Dette er nærmere behandlet i punkt 19.3.7.6.

I *åttende ledd* videreføres hjemmel til å fastsette nærmere regulering om budgivning i forskrift.

Til § 6-9. Oppdragstakerens plikter ved kontraktsslutningen

Bestemmelsen er i stor grad videreføring av gjeldende § 6-8, som blir ny § 6-9 som følge av at regulering av plikter ved budgivning foreslås inntatt i § 6-8. I tillegg foreslår utvalget at det i nytt *tredje ledd* lovfestes en plikt for oppdragstakeren til å gjennomgå kjøpekontrakten med partene, med mindre kjøper eller selger ønsker noe annet. Hensikten er å styrke forbrukervernet, gjennom å sikre at det blir gitt gjennomgang av kjøpekontrakten og nødvendige forklaringer i alle oppdrag. For å unngå unødvendige merkostnader, foreslår utvalget at slik gjennomgang kan unnlates for en part som ikke ønsker det. Dette er nærmere behandlet i punkt 19.3.9.

Til § 7-2. Generelt om vederlaget

I *første ledd* foreslår utvalget å videreføre forbudet mot progressiv provisjon. Dette er nærmere behandlet i punkt 20.4.3.

Utvalget foreslår derimot å oppheve kravet til obligatorisk timepristilbud i gjeldende andre ledd og plikten til å skrive rekning i gjeldende tredje ledd. Dette er nærmere behandlet i punkt 20.4.4.

Forbudet mot å avtale at andre enn oppdragsgiveren skal betale oppdragstakerens vederlag og utlegg i gjeldende fjerde ledd, foreslås videreført og blir dermed flyttet til *andre ledd*. Dette er nærmere behandlet i punkt 20.4.5.

Utvalget foreslår også å videreføre hjemmel til å fastsette nærmere regler om vederlag i forskrift, men foreslår å forenkle lovteksten noe. Dette blir nytt *tredje ledd*.

Til § 7-4. Betaling av vederlag

I *første ledd* foreslår utvalget endringer i forfallstidspunktet for oppdragstakerens krav på vederlag, i den hensikt å styrke forbrukervernet ved å gjøre tilbakeholdsretten mer effektiv. Utvalget foreslår at oppdragstakerens krav på vederlag først skal forfalle til betaling ved overtagelse, men ikke senere enn tre måneder etter at handel er kommet i stand. Dette medfører ingen endringer i reguleringen av når oppdragstakeren kan dekke sitt krav på vederlag i klientmidler, som foreslås videreført i *tredje ledd*. Vederlag som skal kreves dekket før rettsvern for kjøpers erverv er etablert, må dermed faktureres oppdragsgiveren. Dette er nærmere behandlet i punkt 20.4.7.1.

Presiseringen av kjøpers tilbakeholdsrett foreslås videreført i *andre ledd*. Se for øvrig punkt 20.4.7.2.

I *tredje ledd* videreføres gjeldende vilkår for dekning av meglervederlaget i klientmidler, som innebærer at klientmidlene både må tilhøre oppdragsgiveren og at oppdragsgiveren må ha samtykket etter at handel er kommet i stand. For å styrke forbrukernes bevissthet om tilbakeholdsretten, foreslår utvalget en tilføyelse om at oppdragstakeren plikter å informere oppdragsgiveren om retten til å instruere om tilbakehold etter at samtykke er gitt, samtidig som slikt samtykke innhentes. Dette er nærmere behandlet i punkt 20.4.7.2.

Til § 8-1. Tilsyn med eiendomsmegling

Utvalget foreslår å videreføre at Finanstilsynet skal føre tilsyn med eiendomsmeglingsforetak og personer som utøver eiendomsmegling. Utvalget foreslår at tilsynsområdet utvides til å gjelde flere personer engasjert i eiendomsmeglingsvirksomhet. I tillegg foreslår utvalget at Finanstilsynet gis utvidede hjemler til å innhente opplysninger til bruk i sitt tilsynsarbeide.

I *første ledd* foreslår utvalget at personer med tillatelse etter overgangsforskriften tas inn i opplistingen av personer som er underlagt tilsyn, i tillegg til også eiendomsmeglerfullmektiger, medhjelpere og oppgjørsmedhjelpere. Personer med tillatelse etter overgangsforskriften kan jobbe som ansvarlig megler og er i dag underlagt tilsyn i medhold av overgangsforskriften § 5 andre ledd,

men utvalget mener det er hensiktsmessig å ha en komplett opplisting i loven. Eiendomsmeglerfullmektiger, medhjelpere og oppgjørsmedhjelpere foreslås underlagt tilsyn som følge av at utvalget også foreslår å innføre egnethetskrav til eiendomsmeglerfullmektiger og oppgjørsmedhjelpere i § 4-4, samt hjemmel til å forby personer å inneha alle tre roller i § 8-5. Dette er nærmere behandlet i punkt 21.3.1.

I *fjerde ledd* foreslår utvalget at franchisegiver til eiendomsmeglingsforetak under tilsyn, underlegges opplysningsplikt overfor Finanstilsynet. Dette er nærmere behandlet i punkt 21.3.4.

I *femte ledd* foreslår utvalget å innta hjemmel for Finanstilsynet til å pålegge andre foretak som nevnt i finanstilsynsloven § 1 å utlevere de opplysninger som måtte kreves, dersom Finanstilsynet mistenker overtredelse av kapitlene 3, 5 eller 6 i loven eller forskrifter gitt i medhold av disse. Dette er nærmere behandlet i punkt 21.3.4.

I *sjette ledd* foreslår utvalget å innta hjemmel for Finanstilsynet til å innhente taushetsbelagte opplysninger fra folkeregistermyndigheten som er nødvendige for å utføre oppgavene etter eiendomsmeglingsloven og finanstilsynsloven. Dette er nærmere behandlet i punkt 21.3.4.

Til § 8-2. Tilbakekall av tillatelse for foretak og vedtak om stans av virksomhet i filial

Utvalget foreslår å videreføre tilbakekall som sanksjonsmiddel for Finanstilsynet og foreslår hovedsakelig å videreføre gjeldende lovkriterier for tilbakekall, selv om det også foreslås enkelte justeringer i bestemmelsene.

I *første ledd* foreslår utvalget at Finanstilsynet *skal* kalle tilbake et foretaks tillatelse til å drive eiendomsmegling, dersom foretaket ikke lenger oppfyller kravene for å få slik tillatelse etter §§ 2-4 til 2-10. Det innebærer at det ikke lenger gjelder et vilkår om utilrådelighet for tilbakekall på dette grunnlaget. Bakgrunnen er at det aldri vil være tilrådelig å la et foretak som ikke oppfyller konsesjonskravene for eiendomsmeglingsvirksomhet, å drive slik virksomhet.

I *andre ledd* foreslår utvalget å videreføre hjemmel for Finanstilsynet til å kalle tilbake et foretaks tillatelse dersom det finnes utilrådelig å la virksomheten drives videre, fordi foretaket oppfyller ett eller flere av fem vilkår. Vilkårene er videreføringer fra gjeldende § 8-2 første ledd med enkelte unntak.

Det vises til nærmere behandling i punkt 21.3.2.1.

Til § 8-3. Tilbakekall av personlige tillatelser

Utvalget foreslår en felles bestemmelse om tilbakekall av alle personlige tillatelser, som omfatter eiendomsmeglerbrev, tillatelse for jurister etter § 4-3 og tillatelse etter overgangsforskriften.

Tilsvarende som for tilbakekall av foretakstillatelse, foreslår utvalget i *første ledd* at en personlig tillatelse *skal* kalles tilbake dersom innehaveren ikke lenger oppfyller kravet som stilles til personlig økonomi for tildeling av slik tillatelse etter § 4-2 første ledd nr. 5 eller § 4-3 første ledd nr. 4.

I *andre ledd* foreslår utvalget å videreføre hjemmelen til å kalle tilbake en personlig tillatelse dersom innehaver av slik tillatelse anses uegnet fordi vedkommende har gjort seg skyldig i en straffbar handling som antas å svekke tilliten som er nødvendig for yrkesutøvelsen eller vedkommende grovt eller gjentatte ganger har overtrådt sine plikter etter lov eller forskrifter.

Til § 8-5. Adgang til å forby eiendomsmeglerfullmektig, oppgjørsmedhjelper og medhjelper

Bestemmelsen er ny, men bygger på samme mønster som § 8-3 om tilbakekall av personlige tillatelser og § 8-4 om adgang til å forby advokat å være fagansvarlig og ansvarlig megler. Bakgrunnen for forslaget er at utvalget mener det kan være egnet til å undergrave tilliten til en sikker, ordnet og effektiv eiendomshandel, dersom personer som har begått særlig grove overtredelser av regelverket får fortsette i rollen som eiendomsmeglerfullmektig, oppgjørsmedhjelper eller medhjelper. Det vises til nærmere omtale i punkt 21.3.2.2.

Til § 8-7. Overtredelsesgebyr

Utvalget foreslår at det innføres hjemmel for Finanstilsynet til å ilegge overtredelsesgebyr overfor foretak og personer for overtredelse av angitt bestemmelser i loven. Dette er nærmere behandlet i punkt 21.3.2.3. Bakgrunnen er at utvalget mener overtredelsesgebyr kan være et effektivt sanksjonsmiddel for å sikre etterlevelse av regelverket og bidra til at oppfølgingen av regelbrudd blir mer fleksibel. Finanstilsynet har også adgang til å ilegge overtredelsesgebyr på flere virksomhetsområder. Bestemmelsen er bygget opp etter mønster fra hvitvaskingsloven § 49, revisorloven § 14-5 og forslaget til ny inkassolov § 46.

I *første ledd* fremgår det hvilke bestemmelser som kan utløse gebyr. Handlingsnormene som foreslås omfattet gjelder for en stor del vesentlige

plikter eiendomsmeglingsmeglingsforetak har overfor sin oppdragsgiver, dennes kontraktsmotpart og øvrige interessenter.

I *andre ledd* fremgår det at skyldkravet for ileggelse av overtredelsesgebyr overfor fysiske personer er forsett eller grov uaktsomhet, mens det overfor foretak kan ilegges gebyr for rent objektive overtredelser av bestemmelsene angitt i første ledd, og således ubetinget av om noen enkeltperson har utvist skyld. Som omtalt i punkt 21.3.2.3, foreligger det ny rettspraksis fra Høyesterett som kan innebære behov for skyldkrav også ved ileggelse av gebyr overfor foretak.

Tredje og *fjerde ledd* angir maksimalgebyret for henholdsvis foretak og fysiske personer. Forslaget er basert på tilsvarende bestemmelser i hvitvaskingsloven, revisorloven og forslag til ny inkassolov.

I femte ledd foreslår utvalget at overtredelsesgebyr skal kunne ilegges inntil fem år etter at overtredelsen er opphørt.

I *sjette ledd* foreslår utvalget hjemmel til å fastsette i forskrift regler om renter ved forsinket betaling av overtredelsesgebyr.

Til § 8-8. Vurderingsmomenter ved ileggelse av overtredelsesgebyr

Bestemmelsen angir hvilke hensyn som blant annet skal vektlegges ved ileggelse og utmåling av overtredelsesgebyr. Bestemmelsen er basert på vurderingsmomentene angitt i forvaltningsloven § 46, samt tilsvarende bestemmelser i hvitvaskingsloven § 50 og revisorloven § 14-6. Det vises til nærmere omtale i punkt 21.3.2.3.

Til § 8-9. Behandling av tvister i klageorgan

Som følge av at kravet om tilslutning til utenrettslig tvisteordning i § 2-10 foreslås videreført som konsesjonskrav for tillatelse til å drive eiendomsmegling, med unntak for konsesjonstypen som gir rett til å utøve næringsmegling, foreslår utvalget å videreføre reguleringen av slik tvisteløsningsordning. Utvalget foreslår likevel noen endringer og forenklinger i bestemmelsen. Utvalget foreslår å lovfeste at klageorgan godkjent etter lov om klageorganer i forbrukersaker anses som godkjent klageorgan på eiendomsmeglingsområdet, når organet er opprettet ved avtale mellom en eller flere representanter for eiendomsmeglerne på den ene siden og forbrukerne på den andre siden. Dagens tosporede godkjenningsordning, der Finansdepartementet også kan godkjenne klageorgan, foreslås dermed opphevet. Utvalget foreslår videre å opprettholde hjemmel til å gi nærmere bestemmelser om klageorganets virksomhet i forskrift, men foreslår å fjerne opplistingen som ligger i dagens bestemmelse. Det vises for øvrig til punkt 21.3.3.

Til § 8-10. Straff

Utvalget foreslår å innføre straffesanksjon for § 6-10 tredje ledd om eiendomsmeglerens plikt til å sørge for sikkert oppgjør, «ytelse mot ytelse». Hensikten er å dekke også de tilfeller der eiendomsmegleren legger til rette for at partene inngår avtale om oppgjør i strid med loven. For nærmere omtale, vises det til punkt 21.3.2.5.

Del IV
Lovutkast

Kapittel 24
Utkast til lov om endringer i lov 26. juni 2007 nr. 73 om eiendomsmegling

Kapittel 1. Innledende bestemmelser

§ 1-1. *Lovens formål*
Lovens formål er å legge til rette for at omsetning av fast eiendom ved bruk av *eiendomsmegler* skjer på en sikker, ordnet og effektiv måte, samt å legge til rette for at partene i handelen mottar *upartisk* bistand*, med særlig hensyn til forbrukerens interesser*.

§ 1-2. *Lovens virkeområde*
(1) Loven får anvendelse for eiendomsmeglingsvirksomhet som utøves i Norge. Kongen kan bestemme at loven også skal gjelde for virksomhet som utøves på Svalbard eller Jan Mayen.
(2) Med eiendomsmegling menes å opptre som *formidler*, herunder å *gjennomføre* oppgjør, ved
1. omsetning av fast eiendom, herunder eierseksjon og ideell andel i fast eiendom,
2. inngåelse og overdragelse av feste- eller leiekontrakt til fast eiendom, med unntak av kontrakter som omfattes av lov 25. juni 1965 nr. 1 om forpakting,
3. omsetning av borettslagsandel og av aksje, andelsbrev, pantebrev eller annet atkomstdokument med tilknyttet leierett eller borett til bolig eller annet areal i bebygget eiendom,
4. omsetning av parter i selskap, jf. lov 21. juni 1985 nr. 83 om ansvarlige selskaper og kommanditselskaper (selskapsloven) § 1-2 første ledd bokstav a, eller aksjer i aksjeselskap eller allmennaksjeselskap, jf. lov 13. juni 1997 nr. 44 om aksjeselskaper (aksjeloven) og lov 13. juni 1997 nr. 45 om allmennaksjeselskaper (allmennaksjeloven), som ikke er børsnoterte, dersom omsetningen hovedsakelig tar sikte på overdragelse av eiendom eller rettighet som nevnt i nr. 1 til 3,
5. omsetning av deltidsbruksrett som gjelder fast eiendom og faller inn under lov om avtaler om deltidsbruksrett og langtidsferieprodukter mv.
6. omsetning av avtale om erverv av rettigheter som nevnt i nr. 1 til 5.

(3) Som *eiendomsmegling* etter a*ndre* ledd nr. 2 regnes *også* inn- og utleievirksomhet med det formål å formidle feste- eller leiekontrakt til fast eiendom.
(4) Som eiendomsmegling regnes ikke
1. formidling av avtale om utleie av hytte eller privatbolig eller rom i slike til fritidsformål, samt formidling av rom i hoteller, herberger mv. for overnatting eller opphold. Unntaket omfatter ikke deltidsbruksrett som gjelder fast eiendom og faller inn under lov om avtaler om deltidsbruksrett og langtidsferieprodukter mv.
2. tjenester som utøves for foretak innen samme konsern, jf. aksjeloven og allmennaksjeloven § 1-3, eller for foretak innen en gruppe med tilsvarende tilknytning mellom foretakene, dersom den aktuelle eiendommen ikke helt eller delvis er egnet brukt til bolig- eller fritidsformål.

(5) Når det i denne lov brukes betegnelsene kjøp, handel, salg o.l., inngår også de øvrige erverv som nevnt i *andre* ledd.

§ 1-3. *Fravikelighet utenfor forbrukerforhold*
Bestemmelsene i § 6-4, § 6-5, § 7-1, § 7-2 første til tredje ledd, § 7-4 første og tredje ledd og § 8-9 kan fravikes utenfor forbrukerforhold. Med forbrukerforhold i loven her menes tilfeller der oppdragsgiver er fysisk person som ikke hovedsakelig handler som ledd i næringsvirksomhet.

§ 1-4. *Forskrifter om visse former for eiendomsmeglingsvirksomhet*
(1) Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler, herunder unntak fra lovens øvrige regler, for eiendomsmeglingsvirksomhet som drives av boligbyggelag.
(2) Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler, herunder unntak fra lovens øvrige re-

gler, for eiendomsmeglingsvirksomhet knyttet til leiekontrakter til fast eiendom.
(3) Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler, herunder unntak fra lovens øvrige regler, for eiendomsmeglingsvirksomhet knyttet til eiendom som ikke helt eller delvis er egnet brukt til bolig- eller fritidsformål.
(4) Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler, herunder unntak fra lovens øvrige regler, for eiendomsmeglingsvirksomhet knyttet til omsetning av eiendom beliggende utenfor Norge. Departementet kan i forskrift også fastsette særskilte regler for slik virksomhet.
(5) Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler, herunder unntak fra lovens øvrige regler, for eiendomsmeglingsvirksomhet knyttet til omsetning av avtale om erverv av fast eiendom, atkomstdokument som nevnt i § 1-2 *andre* ledd nr. 3 eller tidsparter som nevnt i § 1-2 *andre* ledd nr. 5. Departementet kan i forskrift også fastsette særskilte regler for slik virksomhet.
(6) Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler, herunder unntak fra lovens øvrige regler, for eiendomsmeglingsvirksomhet knyttet til oppdrag om kjøp av fast eiendom.

Kapittel 2. Søknad om og vilkår for tillatelse til foretak

§ 2-1. *Krav om tillatelse til å drive eiendomsmegling*
(1) Eiendomsmegling mot godtgjørelse kan bare drives av foretak som har tillatelse til dette fra Finanstilsynet etter § 2-3 (eiendomsmeglingsforetak).
(2) Tillatelse kreves ikke for banker som *gjennomfører* oppgjør som nevnt i § 1-2 *andre* ledd.
(3) Departementet kan i forskrift gi *nærmere* regler om *utøvelse av* eiendomsmegling mot godtgjørelse *på* midlertidig *grunnlag* av personer som er lovlig etablert i en annen EØS-stat med sikte på å drive slik virksomhet der, herunder unntak fra lovens regler.

§ 2-2. *Melding om etablering av filial mv.*
(1) *Eiendomsmeglingsforetak*, skal sende melding til Finanstilsynet senest 14 dager før etablering av filial i Norge. § 2-3 *fjerde* ledd gjelder tilsvarende for meldingen.
(2) *Eiendomsmeglingsforetak* må ha tillatelse fra Finanstilsynet for å etablere filial eller datterselskap i utlandet. Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler for slike filialer/datterselskap.

§ 2-3. *Søknad om tillatelse*
(1) Finanstilsynet kan gi tillatelse til å drive eiendomsmegling som:

1. *gir rett til å utøve alle former for eiendomsmeglingsvirksomhet,*
2. *gir rett til å utøve eiendomsmeglingsvirksomhet som nevnt i § 1-4 tredje ledd (næringsmegling) og*
3. *gir rett til å utøve eiendomsmeglingsvirksomhet som nevnt i § 1-4 andre ledd (utleiemegling).*

(2) *Tillatelse gis* til foretak som oppfyller kravene i §§ 2-4 til 2-9. Det kan stilles vilkår for tillatelsen, herunder at foretaket før virksomheten starter opp dokumenterer overfor Finanstilsynet at kravet i § 2-10 er oppfylt.
(3) Dersom kravene i § 2-5 *andre* ledd og § 2-9 *andre* ledd tredje punktum er oppfylt, kan Finanstilsynet gi tillatelse som nevnt i § 2-2.
(4) Søknad om tillatelse skal inneholde opplysninger som viser at kravene som nevnt i *andre eller tredje* ledd er oppfylt, samt andre opplysninger av betydning for vurderingen av om tillatelse skal gis. Finanstilsynet kan be om ytterligere opplysninger som er av betydning for behandling av søknaden. Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om hvilke opplysninger som skal fremgå av søknaden.
(5) Departementet kan gi forskrift om saksbehandlingsregler til utfylling av reglene i tjenesteloven for tillatelse til å drive eiendomsmegling, herunder om saksbehandlingsfrist og rettsvirkninger av fristoverskridelse. Unntak fra tjenesteloven § 11 *andre* ledd kan bare gjøres når det er begrunnet ut fra tvingende allmenne hensyn, herunder hensynet til privatpersoners beskyttelsesverdige interesser. Saksbehandlingsreglene kan fravike reglene i forvaltningsloven.

§ 2-4. *Krav til foretaksform*
Tillatelse til å drive eiendomsmegling kan gis til:

1. aksjeselskap, jf. aksjeloven, eller allmennaksjeselskap, jf. allmennaksjeloven,
2. boligbyggelag, jf. lov 6. juni 2003 nr. 38 om bustadbyggjelag,
3. utenlandske foretak som er registrert i Foretaksregisteret, jf. lov 21. juni 1985 nr. 78 om registrering av foretak, som oppfyller nærmere krav til organisering og revisjonsplikt fastsatt i forskrift gitt av departementet, og
4. andre foretak som oppfyller nærmere krav til organisering og revisjonsplikt fastsatt i forskrift gitt av departementet.

§ 2-5. *Krav til fast kontorsted*
(1) *Eiendomsmeglingsforetak* skal ha fast kontorsted i Norge. Finanstilsynet kan i enkeltvedtak gjøre unntak fra kravet til fast kontorsted, forutsatt at foretakets dokumenter som gjelder opp-

drag som omfattes av denne lov, oppbevares på et fast sted her i riket på en ordnet og forsvarlig måte. Dokumentene skal være tilgjengelig og tilrettelagt for innsyn fra offentlig kontrollmyndighet og lovhjemlet innsyn for øvrig.
(2) Første ledd gjelder tilsvarende for filial som nevnt i § 2-2.

§ 2-6. *Krav til økonomi*
Eiendomsmeglingsforetak må:
1. være i stand til å oppfylle sine forpliktelser etter hvert som de forfaller,
2. ha en egenkapital som er forsvarlig ut fra risikoen ved og omfanget av virksomheten i foretaket,
3. ha eiendeler som har en verdi som overstiger foretakets samlede forpliktelser, og
4. ha fullt innbetalt aksjekapital på søknadstidspunktet, dersom virksomheten er organisert som aksjeselskap eller allmennaksjeselskap.

§ 2-7. *Krav til sikkerhetsstillelse*
(1) *Eiendomsmeglingsforetak med tillatelse etter* § 2-3 *første ledd nr. 1 og 3* må *stille sikkerhet* som dekker det ansvar de kan pådra seg under utøvelse av eiendomsmeglingsvirksomheten.
(2) Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om *sikkerhet* som nevnt i første ledd. Departementet kan i forskrift eller enkeltvedtak gjøre unntak fra kravet til å stille sikkerhet dersom det stilles annen betryggende sikkerhet.

§ 2-8. *Krav til eiere*
(1) Eier av betydelig eierandel i eiendomsmeglingsforetak, skal være egnet til å sikre at foretaket drives i samsvar med lover, forskrifter og god meglerskikk. Med betydelig eierandel menes direkte eller indirekte eierandel som representerer minst 10 prosent av aksjekapitalen eller stemmene, eller som på annen måte gjør det mulig å utøve betydelig innflytelse over forvaltningen i selskapet. Like med vedkommende eiers egne aksjer regnes aksjer som eies av dennes nærstående. Med nærstående menes i denne bestemmelsen personer som nevnt i lov 29. juni 2007 nr. 75 om verdipapirhandel § 2-5.
(2) Erverv av betydelig eierandel i eiendomsmeglingsforetak kan bare gjennomføres etter at melding om dette på forhånd er sendt til Finanstilsynet.
(3) Melding til Finanstilsynet skal også sendes før økning av eierandel som medfører at vedkommendes andel av aksjekapitalen eller stemmene når opp til eller overstiger 20 prosent, 33 prosent eller 50 prosent.
(4) Finanstilsynet skal innen tre måneder fra den dag som melding etter *andre* og tredje ledd er mottatt, nekte slikt erverv dersom erververen ikke oppfyller vilkårene i første ledd.
(5) Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om plikten for eiendomsmeglingsforetak til å gi melding om foretakets eiere.

§ 2-9. *Krav til ledelse, fagansvarlig mv.*
(1) Styremedlemmer og daglig leder i eiendomsmeglingsforetak, skal ha relevante kvalifikasjoner og yrkeserfaring, ha ført en hederlig vandel, jf. tredje ledd, og for øvrig ikke ha utvist utilbørlig atferd som gir grunn til å anta at stillingen eller vervet ikke vil kunne ivaretas på forsvarlig måte.
(2) *Eiendomsmeglingsforetak med tillatelse etter § 2-3 første ledd nr. 1 og 3* skal ha en fagansvarlig person (fagansvarlig)*, jf. § 4-1 første ledd.* Vedkommende skal være egnet til å sikre at foretaket drives i samsvar med lover, forskrifter og god meglerskikk. *I eiendomsmeglingsforetak med tillatelse etter § 2-3 første ledd nr. 1, skal fagansvarlig også ha gjennomført kurs i samsvar med forskrifter gitt av departementet. Departementet kan i forskrift fastsette krav til kurs for fagansvarlig i eiendomsmeglingsforetak med tillatelse etter § 2-3 første ledd nr. 3.*
(3) *Dersom foretakets styre finner det forsvarlig, kan samme person være fagansvarlig for flere filialer.* Finanstilsynet kan gi tillatelse til at samme person er fagansvarlig for mer enn ett foretak.
(4) Personer som nevnt i første og *andre* ledd skal legge frem uttømmende politiattest etter politiregisterloven § 41 nr. 1.
(5) Eiendomsmeglingsforetak skal innen 14 dager sende melding til Finanstilsynet ved skifte av styremedlem, daglig leder og fagansvarlig.
(6) Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om foretakets plikt til å gi melding etter *femte* ledd, om rettigheter og plikter for fagansvarlig, samt om hvilke straffbare forhold som skal avmerkes på politiattesten og om behandling av denne.

§ 2-10. *Tilslutning til utenrettslig tvisteløsningsordning*
Eiendomsmeglingsforetak med tillatelse etter § 2-3 første ledd nr. 1 og 3, skal være tilsluttet utenrettslig tvisteløsningsordning *som nevnt i § 8-9.*

Kapittel 3. Krav til drift av virksomheten

§ 3-1. *Journalføring og arkivering*
Eiendomsmeglingsforetak plikter å føre *journaler og oppbevare dokumenter* etter forskrift fastsatt av departementet.

§ 3-2. *Forvaltning og behandling av klientmidler*
(1) *Eiendomsmeglingsforetak* skal holde klientmidler adskilt fra egne midler og andre midler som ikke tilhører klienter.
(2) Klientmidler tilhører den som har innbetalt eller overlevert disse til *eiendomsmeglingsforetaket* inntil de er brukt på den måten som er avtalt.
(3) Kreditorer kan kun søke dekning i kjøpesummen som er oppbevart i henhold til første ledd dersom beløpet tilhører debitor på beslagstiden, jf. dekningsloven § 2-2, og betingelsene for frigivelse som gjelder mellom partene i handelen, er oppfylt.
(4) Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om behandling *og sikring* av klientmidler.

§ 3-3. *Styrets ansvar for rutiner for meglingen*
Styret i eiendomsmeglingsforetaket skal påse at det utarbeides rutiner for hvordan meglingen skal utføres og at disse oppdateres ved behov. Styret skal skriftlig bekrefte at dette er gjort.

§ 3-4. *Forslags-, møte- og talerett i styret*
I eiendomsmeglingsforetak skal fagansvarlig som nevnt i § 2-9 og ansvarlig megler som nevnt i § 6-2 ha rett til å foreslå styrebehandling i saker vedrørende eiendomsmeglingsfaglige forhold. I slike saker har vedkommende møte- og talerett i styret. Fagansvarlig og ansvarlig megler som ikke er enig i en beslutning, kan kreve sin oppfatning innført i protokollen.

§ 3-5. *Bruk av kontraktsmedhjelpere*
Eiendomsmeglingsforetak kan benytte kontraktsmedhjelpere som selv har tillatelse til å drive eiendomsmegling *i samsvar med § 2-3*. Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om bruk av kontraktsmedhjelpere.

§ 3-6. *Taushetsplikt og innhenting av opplysninger fra Folkeregisteret*
(1) *Eiendomsmeglingsforetak*, ansatte og tillitsvalgte, samt andre personer med tilknytning til slike virksomheter, skal bevare taushet overfor uvedkommende om det de under utførelsen av sitt arbeid eller verv får vite om noens personlige forhold eller drifts- og forretningsforhold. *Taushetsplikt etter første punktum er ikke til hinder for at opplysninger utleveres etter skriftlig samtykke fra den som har krav på taushet.*
(2) *Eiendomsmeglingsforetak kan begjære utlevert fra Folkeregisteret opplysning om ektefelle, barn og foreldre til partene i handelen. Folkeregistermyndigheten kan, uten hinder av taushetsplikt, utlevere opplysningen når det er nødvendig for utførelsen av foretakets plikter eller oppgaver hjemlet i lov.*

§ 3-7. *Bruk av elektronisk kommunikasjon, elektroniske medier mv.*
(1) Krav i eller i medhold av denne loven om at opplysninger eller meldinger skal gis skriftlig, er ikke til hinder for bruk av elektronisk kommunikasjon dersom mottakeren ønsker det.
(2) Krav i eller i medhold av denne loven om at en avtale skal inngås skriftlig, er ikke til hinder for at avtalen inngås ved hjelp av et elektronisk medium dersom avtalepartene ønsker dette, og
a) avtalens innhold i sin helhet er tilgjengelig ved avtaleinngåelsen, og
b) det er benyttet en betryggende metode for å autentisere avtaleinngåelsen.
(3) Departementet kan i forskrift fastsette regler om elektronisk kommunikasjon og elektroniske medier.

Kapittel 4. Krav til kvalifikasjoner mv.

§ 4-1. *Kvalifikasjonskrav*
(1) Fagansvarlig, jf. § 2-9 *andre* ledd, må ha eiendomsmeglerbrev, jf. § 4-2, eller tillatelse etter § 4-3. *Person med advokatbevilling som oppfyller krav til eiendomsmeglingsfaglig kompetanse i samsvar med forskrifter fastsatt av departementet, kan også være fagansvarlig. I foretak med tillatelse etter § 2-3 første ledd nr. 3 kan også personer som har opparbeidet minst ett års praksis fra slik virksomhet etter bestått eksamen som nevnt i tredje ledd, være fagansvarlig.*
(2) Ansvarlig megler, jf. § 6-2, må ha eiendomsmeglerbrev, jf. § 4-2, advokatbevilling, tillatelse etter § 4-3 eller tillatelse etter forskrift 23. november 2007 nr. 1282 § 5 (overgangsforskriften).
(3) Eiendomsmeglerfullmektig, jf. § 6-2 tredje ledd, må ha bestått eksamen som nevnt i § 4-2 første ledd nr. 2 eller § 4-3 første ledd, og oppfylle kravene i § 4-4.
(4) Medhjelper til ansvarlig megler må ha bestått eksamen *godkjent av departementet.*
(5) *Oppgjørsmedhjelper må ha bestått særskilt eksamen godkjent av departementet, som viser at vedkommende innehar de nødvendige kvalifikasjoner knyttet til gjennomføring av oppgjør, og oppfylle kravene i § 4-4.*
(6) *Departementet kan i forskrift fastsette krav til eksamen som nevnt i fjerde og femte ledd og fastsette unntak fra kravet om at eksamen må være bestått på ansettelsestidspunktet.*

§ 4-2. *Eiendomsmeglerbrev*
(1) Eiendomsmeglerbrev utstedes av Finanstilsynet til personer som:
1. anses egnet til å drive eiendomsmeglingsvirksomhet,
2. har bestått godkjent eiendomsmeglereksamen,
3. har minst to års praktisk erfaring etter bestått eiendomsmeglereksamen,
4. er myndig, og
5. er i stand til å oppfylle sine forpliktelser etter hvert som de forfaller.

(2) Søkeren må fremlegge politiattest som nevnt i § 2-9 tredje ledd.
(3) Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om kravene til eksamen og praksis, herunder gjøre unntak fra kravet til praksis.
(4) *Eiendomsmeglerbrev gis også til person med yrkeskvalifikasjoner fra en annen EØS-stat eller Sveits som oppfyller vilkårene i første ledd nr. 1, 4 og 5 og lov av 16. juni 2017 nr. 69 om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner kapittel 3 og forskrifter gitt i medhold av loven.*

§ 4-3. *Tillatelse for jurister*
(1) Finanstilsynet kan gi tillatelse til å være fagansvarlig, jf. § 2-9 *andre* ledd, og ansvarlig megler, jf. § 6-2, til personer som har bestått norsk juridisk embetseksamen eller mastergrad i rettsvitenskap og som:
1. anses egnet til å drive eiendomsmeglingsvirksomhet,
2. har minst to års praktisk erfaring etter bestått juridisk embetseksamen,
3. er myndig og
4. er i stand til å oppfylle sine forpliktelser etter hvert som de forfaller.

(2) Søkeren må fremlegge politiattest som nevnt i § 2-9 tredje ledd.
(3) Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om kravene til praksis, herunder gjøre unntak fra dette kravet.
(4) Finanstilsynet kan godta juridisk eksamen fra utlandet etter reglene i domstolloven § 241.

§ 4-4. *Krav til egnethet for eiendomsmeglerfullmektiger og oppgjørsmedhjelpere*
(1) Eiendomsmeglerfullmektiger og oppgjørsmedhjelpere som arbeider i et eiendomsmeglingsforetak, skal være egnet til å jobbe i eiendomsmeglingsvirksomhet.
(2) Tiltredelse i eiendomsmeglingsforetak kan bare skje etter at personer som nevnt i første ledd har blitt egnethetsvurdert av Finanstilsynet.
(3) Personer som nevnt i første ledd skal fremlegge politiattest som nevnt i § 2-9 fjerde ledd.
(4) Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om egnethetsvurdering som nevnt i andre ledd.

§ 4-5. *Tittel*
(1) Tittelen «eiendomsmegler» kan bare benyttes av personer som *nevnt i § 4-1 andre ledd.*
(2) Tittelen «eiendomsmeglerfullmektig» kan bare benyttes av personer *som nevnt i § 4-1 tredje ledd,* som er ansatt i et eiendomsmeglingsforetak og som arbeider under tilsyn av en ansvarlig megler.
(3) Første og *andre* ledd gjelder tilsvarende for personer med tillatelse i medhold av §§ 4-2 fjerde ledd og 4-3 fjerde ledd.

§ 4-6. *Etterutdanning*
Personer som nevnt i § 4-1, som er engasjert i eiendomsmeglingsvirksomhet, skal gjennomgå etterutdanning i samsvar med forskrift fastsatt av departementet.

Kapittel 5. Krav til uavhengighet

§ 5-1. *Foretakets adgang til å drive annen næringsvirksomhet*
(1) *Eiendomsmeglings*foretak kan i tillegg til eiendomsmegling bare drive virksomhet som har naturlig sammenheng med eiendomsmegling og som ikke er egnet til å svekke tilliten til foretakets integritet og uavhengighet.
(2) Første ledd er ikke til hinder for at *eiendomsmeglingsforetak* driver rettshjelpsvirksomhet som ikke er egnet til å svekke tilliten til *foretakets* integritet og uavhengighet.
(3) Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om adgangen til å drive annen virksomhet etter første og *andre* ledd. Departementet kan i forskrift eller i enkeltvedtak gjøre unntak fra første og *andre* ledd.

§ 5-2. *Ansattes adgang til å drive næringsvirksomhet mv.*
(1) Ansatte og personer med tilsvarende tilknytning til *eiendomsmeglings*foretak, samt eiere og tillitsvalgte i slike foretak som normalt deltar i den daglige driften, kan ikke direkte eller indirekte drive handel med fast eiendom eller drive annen virksomhet som er egnet til å svekke tilliten til foretakets integritet og uavhengighet. Forbudet gjelder bare for personer som utfører arbeid som er ledd i eiendomsmegling.
(2) Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om føring av register over rettigheter i fast eiendom som helt eller delvis tilhører perso-

ner som nevnt i første ledd og om plikt for slike personer til å gi opplysninger om sine rettigheter i fast eiendom.
(3) Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om adgangen til drive annen virksomhet etter første ledd. Departementet kan i forskrift eller enkeltvedtak gjøre unntak fra første ledd.

§ 5-3. *Forbud mot egenhandel*
(1) Ansatte og personer med tilsvarende tilknytning til *eiendomsmeglings*foretak, samt eiere og tillitsvalgte i slike foretak som normalt deltar i den daglige driften, kan ikke selge egen eiendom gjennom den aktuelle virksomheten. Personer som nevnt i første punktum kan heller ikke kjøpe eiendom eller erverve andre rettigheter som nevnt i § 1-2 *andre* ledd som den aktuelle virksomheten har eller har hatt i oppdrag å formidle.
(2) Første ledd gjelder tilsvarende for kjøp eller salg for:
1. ektefelle og person som bor i ekteskapslignende forhold med personer nevnt i første ledd,
2. mindreårige barn av personer nevnt i første ledd, samt mindreårige barn til en person som nevnt i nr. 1 som personer nevnt i første ledd bor sammen med, og
3. foretak hvor personer som nevnt i første ledd eller *andre* ledd nr. 1 og 2, alene eller sammen, har slik innflytelse som nevnt i aksjeloven og allmennaksjeloven § 1-3 *andre* ledd eller selskapsloven § 1-2 *andre* ledd.

(3) *Eiendomsmeglings*foretak, kan ikke formidle bud for personer og foretak som nevnt i første og *andre* ledd. Foretaket kan heller ikke på annen måte opptre som *formidler* ved transaksjoner hvor slike personer eller foretak er part.
(4) *Eiendomsmeglings*foretak kan ikke kjøpe eller selge egen eiendom gjennom egen virksomhet.
(5) *Eiendomsmeglings*foretak kan ikke motta oppdrag fra
1. personer og foretak som nevnt i første og *andre* ledd,
2. slektninger i opp- og nedstigende linje og søsken til personer som nevnt i første ledd,
3. ektefelle og person som bor i ekteskapslignende forhold med slektninger som nevnt i nr. 2,
4. foretak hvor personer eller foretak som nevnt i dette ledd, alene eller sammen, har slik innflytelse som nevnt i aksjeloven og allmennaksjeloven § 1-3 *andre* ledd eller selskapsloven § 1-2 *andre* ledd.

(6) Forbudet i første til femte ledd omfatter ikke
1. ansatte i andre filialer, jf. § 2-2, i foretaket enn den filialen som utfører oppdraget, eller
2. ansatte i filialer, jf. § 2-2, i foretaket som kun forestår oppgjør.

(7) Dersom personer eller foretak som nevnt i første og *andre* ledd i andre tilfeller har eller får personlig eller økonomisk interesse i den handelen oppdraget gjelder, skal det *straks opplyses* om dette.
(8) Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om egenhandel, samt i forskrift eller enkeltvedtak gjøre unntak fra bestemmelsen her.

§ 5-4. *Forholdet til andre tjenesteytere*
*Eiendomsmeglings*foretak og personer som nevnt i § 5-3 første ledd, kan ikke motta inntekter eller andre fordeler fra andre enn oppdragsgiver for utføringen av oppdraget, herunder fra tjenesteytere som benyttes for gjennomføringen av det.

§ 5-5. *Forbud mot kobling*
(1) Eiendomsmeglingsforetak skal ikke inngå avtale om eiendomsmegling dersom slik avtale er et resultat av kobling, ved at det er satt som vilkår i avtale om annet enn eiendomsmegling.
(2) I forbindelse med eiendomsmeglingsoppdrag kan det ikke settes som vilkår at oppdragsgiveren inngår avtale om ytelser som ikke står i rimelig sammenheng med oppdraget.

Kapittel 6. Oppdraget og utførelsen av dette

§ 6-1. *Oppdragstaker*
(1) Med oppdragstaker menes i loven her *eiendomsmeglings*foretak som i avtale har påtatt seg å yte eiendomsmeglingstjenester, jf. § 1-2 *andre* ledd.
(2) Plikter som påhviler oppdragstakeren etter dette kapitlet, påhviler også den enkelte person *som nevnt i § 4-1 første til tredje og femte ledd* i deres virksomhetsutøvelse.

§ 6-2. *Ansvarlig megler*
(1) Det skal utpekes en ansvarlig megler*, jf. § 4-1 andre ledd,* for hvert oppdrag.
(2) Ansvarlig megler skal selv utføre de vesentligste elementene i meglingen, men kan benytte seg av medhjelpere, jf. *§ 4-1 fjerde ledd*, til mindre vesentlige oppgaver og oppgaver av rutinemessig eller teknisk karakter.
(3) *Andre* ledd er ikke til hinder for at oppdrag utføres av eiendomsmeglerfullmektig, *jf. § 4-1 tredje ledd,* under *kontroll* av ansvarlig megler for oppdraget, eller at oppgjør utføres av *oppgjørs*medhjelper, jf. § *4-1 femte ledd*.

(4) Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om ansvarlig meglers rettigheter og plikter, samt om arbeids- og ansvarsfordelingen mellom ansvarlig megler og eventuelle medhjelpere. Videre kan departementet i forskrift gi nærmere regler om ansvarlig meglers *kontroll av* oppdrag som utføres av eiendomsmeglerfullmektig *og oppgjørsmedhjelper*.

§ 6-3. *God meglerskikk*
(1) Oppdragstaker skal i sin virksomhetsutøvelse opptre i samsvar med god meglerskikk, med omsorg for begge parters interesser. Oppdragstakeren må ikke opptre på noen måte som er egnet til å svekke tilliten til oppdragstakerens integritet og uavhengighet.
(2) Oppdragstakeren skal gi kjøper og selger råd og opplysninger av betydning for handelen og gjennomføringen av denne.

§ 6-4. *Oppdragsavtalen*
(1) Oppdragsavtalen skal være skriftlig og minst inneholde følgende opplysninger:
1. oppdragstakerens navn, adresse og organisasjonsnummer samt oppdragsgiverens navn, adresse og fødsels- eller organisasjonsnummer,
2. oppdragets karakter (salg, kjøp, utleie, leie, oppgjør eller annet),
3. hvilken eiendom oppdraget gjelder,
4. hva som er avtalt om oppdragstakerens vederlag, herunder hva oppdragstakeren kan kreve dersom handel ikke kommer i stand,
5. hva som er avtalt om oppdragstakerens rett til å kreve dekning av utlegg, herunder et overslag over størrelsen på utleggene,
6. et samlet, spesifisert kostnadsoverslag over det totale vederlaget og de samlede utlegg,
7. oppdragets varighet og hva som gjelder om oppsigelse av oppdraget,
8. oppdragstakerens eventuelle rett til vederlag for handel sluttet gjennom andre eller uten mellommann og i så fall de nærmere betingelser for denne retten,
9. om andre oppdragstakere de siste tre måneder har arbeidet med det samme oppdraget,
10. adgangen til å benytte utenrettslige tvisteløsningsordninger, hvem som er ansvarlig megler for oppdraget og eventuelle eiendomsmeglerfullmektiger som skal arbeide med oppdraget.

(2) Dersom det skal benyttes kontraktsmedhjelper som nevnt i § 3-5, skal dennes navn, adresse og organisasjonsnummer opplyses.
(3) Avtalen skal undertegnes av oppdragsgiveren og ansvarlig megler for oppdraget.
(4) Skifte av ansvarlig megler skal skriftlig opplyses til oppdragsgiveren.

§ 6-5. *Oppdragets varighet*
(1) Oppdraget skal gis for et bestemt tidsrom som ikke kan være lenger enn seks måneder. Oppdraget kan fornyes for inntil seks måneder om gangen. Fornyelse skal være skriftlig.
(2) Oppdraget kan sies opp uten varsel av hver av partene.
(3) Oppdragstakeren har krav på et rimelig vederlag for utført arbeid dersom oppdraget sies opp av oppdragsgiveren. Dekning av utlegg kan kreves i samsvar med avtalen uten hensyn til oppsigelsen, jf. § 6-4.

§ 6-6. *Fullmakt*
Oppdragstakeren kan ikke binde oppdragsgiveren overfor en tredjeperson uten særskilt fullmakt.

§ 6-7. *Oppdragstakerens undersøkelses- og opplysningsplikt*
(1) Oppdragstakeren skal sørge for at kjøperen før handel sluttes *skriftlig* får opplysninger denne har grunn til å regne med å få og som kan få betydning for avtalen. Har oppdragstakeren ikke foretatt innhenting og kontroll av opplysninger som nevnt i første punktum, skal kjøperen før handel sluttes, gis skriftlig orientering om grunnen til dette.
(2) Oppdragstakeren plikter før handel sluttes å gi kjøperen en skriftlig oppgave som minst inneholder følgende opplysninger:
1. eiendommens registerbetegnelse og adresse,
2. eierforhold,
3. tinglyste forpliktelser,
4. tilliggende rettigheter,
5. grunnarealer,
6. bebyggelsens arealer og angivelse av alder og byggemåte,
7. *hva som foreligger av ferdigattester eller midlertidig brukstillatelser, hvilke tiltak de gjelder og eventuelle avvik sammenholdt med faktisk eller markedsført bruk,*
8. *om rom som benyttes til eller er innredet og markedsført for utleie er godkjent til boligformål,*
9. verdien ved skattefastsettingen og offentlige avgifter,
10. forholdet til endelige offentlige planer, samt konsesjonsplikt og odelsrett *der det er relevant*,
11. spesifikasjon over faste løpende kostnader,

12. hvis kjøpesum er fastsatt, totalkostnad som omfatter andel av fellesgjeld, alle gebyrer, avgifter og øvrige kostnader,
13. hvis kjøpesum ikke er fastsatt, en samlet oppstilling som omfatter prisantydning, andel av fellesgjeld, alle gebyrer, avgifter og øvrige kostnader, samt summen av disse beløpene,
14. *oppdragstakerens registrerte navn, forretningsadresse og organisasjonsnummer,*
15. *samarbeid eller tilknytning til foretak som kan være egnet til å påvirke eiendomsmeglerens rådgivning,*
16. *hvem som er ansvarlig megler for oppdraget og*
17. *fremgangsmåten ved budgivning og budgivers rettigheter og plikter*

(3) *Med unntak av salg i boligprosjekt kan oppdragstakeren ikke markedsføre eiendommen for salg, før oppgave som nevnt i andre ledd er ferdigstilt og tilgjengelig.*

(4) Ved transaksjoner som omfattes av lovens § 1-2 *andre* ledd nr. 3 skal den skriftlige oppgaven også inneholde følgende opplysninger:

1. lånevilkårene for nedbetaling av fellesgjeld og månedlige felleskostnader, samt andre faste kostnader som knytter seg til dette,
2. separat beregning av månedlige felleskostnader etter en eventuell avdragsfri periode,
3. opplysninger om at kjøper kan holdes ansvarlig for manglende dekning av felleskostnader og usolgte enheter hørende til prosjektet,
4. opplysninger om borettslaget har sikring mot tap av felleskostnader, jf. lov 6. juni 2003 nr. 39 om burettslag kapittel 5 avsnitt VII, og i så fall hvem som er tilbyder, varigheten av avtalen og oppsigelsesvilkårene,
5. relevante rettigheter og forpliktelser for boligselskapet ifølge lov, forskrift, vedtekter, vedtak og avtaler som har betydning for handelen,
6. vesentlige opplysninger om boligselskapets budsjett og regnskap, samt opplysninger om at disse dokumentene er tilgjengelige hos oppdragstaker.

(5) Ved formidling av sameieandeler og eierseksjoner gjelder tredje ledd nr. 1, 5 og 6 tilsvarende.

(6) I forbindelse med transaksjoner som omfattes av lovens § 1-2 *andre* ledd nr. 4, skal den skriftlige oppgaven inneholde vesentlige opplysninger om selskapets budsjett og regnskap, samt opplysninger om at disse dokumentene er tilgjengelige hos oppdragstakeren.

(7) Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om hvilke opplysninger som skal inntas i oppgave som nevnt i *andre*, tredje og fjerde ledd, samt fastsette ytterligere krav.

§ 6-8. *Oppdragstakerens plikter ved budgivningen*

(1) Oppdragstaker skal legge til rette for en forsvarlig avvikling av budrunden.

(2) Oppdragstaker skal oppfordre oppdragsgiver til ikke å inngå avtale direkte med budgiver, men henvise til oppdragstaker. Oppdragstaker skal videre oppfordre oppdragsgiver til å konferere med oppdragstaker, dersom oppdragsgiver mottar bud direkte.

(3) Oppdragstaker skal ikke formidle bud med kortere akseptfrist enn det som følger av forskrifter gitt av departementet. Oppdragstakeren skal ikke formidle til selger bud med forbehold om at bud eller forbehold i bud skal holdes skjult for andre budgivere og interessenter.

(4) Oppdragstaker skal kun formidle bud, aksepter og avslag som er gitt skriftlig. Oppdragstaker skal innhente gyldig legitimasjon og signatur fra budgiver før bud formidles.

(5) Oppdragstaker skal så langt det er nødvendig og mulig orientere oppdragsgiver, budgivere og øvrige interessenter skriftlig om mottatte bud, herunder budets størrelse, forbehold og akseptfrist. Oppdragstaker skal så snart som mulig bekrefte skriftlig overfor budgivere at budene deres er mottatt. Oppdragstaker skal også bistå ved vurdering av bud.

(6) Oppdragstakeren skal så langt det er mulig kontrollere budgivers finansiering før handel sluttes. Har oppdragstakeren ikke hatt mulighet til å foreta slik kontroll, skal oppdragsgiveren informeres skriftlig om bakgrunnen for dette og konsekvensene, før handel sluttes.

(7) Partene i handelen og budgivere har rett til innsyn i budjournalen i samsvar med forskrifter gitt av departementet.

(8) Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om budgivning.

§ 6-9. *Oppdragstakerens plikter ved kontraktsslutningen*

(1) Med mindre kjøper og selger ønsker noe annet, skal oppdragstakeren opprette skriftlig kjøpekontrakt som inneholder alle vesentlige vilkår for handelen.

(2) Kjøpekontrakten kan utferdiges elektronisk dersom både kjøper og selger uttrykkelig har godtatt dette.

(3) *Med mindre kjøper eller selger ønsker noe annet, skal oppdragstakeren gjennomgå kjøpekontrakten med partene.*

§ 6-10. *Oppdragstakerens plikter ved gjennomføring av handelen*
(1) Med mindre kjøper og selger ønsker noe annet, skal oppdragstakeren sørge for
1. utferdigelse og tinglysing av skjøte,
2. utferdigelse og eventuell tinglysing av andre dokumenter som har sammenheng med handelen,
3. utferdigelse av konsesjonssøknad og andre søknader, erklæringer e.l. og
4. gjennomføringen av det økonomiske oppgjøret.

(2) Oppdragstakere som bistår med oppgaver som nevnt i første ledd nr. 1, 2 eller 4 er etter lov 12. desember 1975 nr. 59 om dokumentavgift, lov 6. juni 2003 nr. 39 om burettslag og lov 7. juni 1935 nr. 2 om tinglysing, ansvarlig for at avgifter, gebyrer og renter knyttet til tinglysing av skjøte og andre dokumenter som har sammenheng med salget, blir betalt.
(3) Oppdragstakere som forestår oppgjør, skal sørge for at kjøperen har fått rettsvern for sitt erverv før kjøpesummen disponeres på vegne av selgeren. Departementet kan gi nærmere regler i forskrift om gjennomføring av det økonomiske oppgjøret, herunder unntak fra regelen i første punktum.

Kapittel 7. Vederlag og utlegg

§ 7-1. *Prisinformasjon*
*Eiendomsmeglings*foretak skal informere om prisene på sine tjenester, slik at de lett kan ses av kundene. Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om slik plikt til å gi prisinformasjon.

§ 7-2. *Generelt om vederlaget*
(1) Det kan ikke avtales et provisjonsbasert vederlag hvor den prosentsats som skal betales av kjøpesummen øker med kjøpesummens størrelse.
(2) Det kan ikke avtales at andre enn oppdragsgiveren skal betale oppdragstakerens vederlag, herunder utlegg. *Departementet kan i forskrift fastsette unntak fra første punktum.*
(3) Dersom forholdene skulle tilsi det, kan departementet i forskrift fastsette nærmere regler om oppdragstakerens vederlag.

§ 7-3. *Oppdragstakerens krav på vederlag*
(1) Oppdragstakeren har krav på vederlag dersom handel kommer i stand i oppdragstiden. Dette gjelder selv om det ikke skyldes oppdragstakerens innsats at handel er kommet i stand. Handel er kommet i stand når partene er endelig bundet.
(2) Oppdragstakeren har også krav på vederlag dersom handel er kommet i stand innen tre måneder etter at oppdragstiden er ute med noen
1. som oppdragstakeren har forhandlet med i oppdragstiden, eller
2. som etter forespørsel har fått opplysninger om eiendommen fra oppdragstakeren i oppdragstiden.

(3) For kjøpsoppdrag gjelder bestemmelsene i første ledd *andre* punktum og *andre* ledd bare dersom det er særskilt avtalt i oppdraget.
(4) Denne bestemmelsen kan fravikes ved avtale.

§ 7-4. *Betaling av vederlag*
(1) Oppdragstakers krav på vederlag forfaller til betaling *tre måneder etter at handel er kommet i stand eller ved overtagelse dersom dette skjer tidligere.*
(2) Oppdragsgiveren har rett til å holde tilbake så mye av vederlaget at det sikrer de kravene oppdragsgiveren har som følge av mislighold fra oppdragstakers side.
(3) Oppdragstakeren kan bare dekke sitt krav på vederlag i klientmidler som tilhører oppdragsgiveren, dersom oppdragsgiveren har samtykket til dette etter at handel er kommet i stand. *Samtidig som samtykke innhentes, plikter oppdragstakeren å informere oppdragsgiveren om retten til å instruere om tilbakehold også etter at samtykke er gitt.*

§ 7-5. *Dekning av utlegg*
Oppdragstakeren kan kreve utlegg spesifisert i oppdragsavtalen dekket etter hvert som de skal betales.

§ 7-6. *Deling av vederlag*
Vederlaget kan ikke deles med kjøper eller selger eller med noen som ikke selv har rett til å drive eiendomsmegling.

§ 7-7. *Nedsettelse av vederlag*
Dersom det foreligger en ikke ubetydelig pliktforsømmelse fra oppdragstakerens side, kan oppdragsgiveren kreve at vederlaget settes ned eller faller bort.

Kapittel 8. Tilsyn, klageorgan og sanksjoner

§ 8-1. *Tilsyn med eiendomsmegling*
(1) Finanstilsynet fører kontroll og tilsyn etter lov 7. desember 1956 nr. 1 om tilsynet med finansinstitusjoner mv. (finanstilsynsloven) med
1. *eiendomsmeglings*foretak,
2. personer med eiendomsmeglerbrev, jf. § 4-2,
3. jurister med tillatelse etter § 4-3,

4. advokater som arbeider som fagansvarlig eller ansvarlig megler for eiendomsmeglingsforetak,
5. *personer med tillatelse til å være megler etter forskrift 23. november 2007 nr. 1282 § 5 (overgangsforskriften) og*
6. *personer som nevnt i § 4-1 tredje til femte ledd.*

(2) Foretak og personer som nevnt i første ledd plikter å gi Finanstilsynet de opplysninger som måtte bli krevd angående virksomheten. Disse plikter også å fremvise og i tilfelle utlevere til kontroll forretningsbøker og øvrige dokumenter samt utskrifter av den elektronisk lagrede informasjon som angår eiendomsmeglingsvirksomheten.

(3) Første og *andre* ledd gjelder tilsvarende for foretak og personer som nevnt i første ledd som er fratatt tillatelse til å drive eiendomsmegling etter § 8-2, har fått tilbakekalt sitt eiendomsmeglerbrev etter § 8-4, er fratatt sin tillatelse etter § 8-5, er forbydd å være fagansvarlig eller ansvarlig megler etter § 8-6, eller som selv har frasagt seg de nevnte rettigheter.

(4) Andre og tredje ledd gjelder tilsvarende for franchisegiver til foretak som nevnt i første ledd nr. 1.

(5) Dersom Finanstilsynet mistenker overtredelse av kapittel 3, 5 og 6 eller forskrifter gitt i medhold av disse, kan foretak som nevnt i lov 7. desember 1956 nr. 1 om tilsynet med finansinstitusjoner mv. (finanstilsynsloven) § 1 pålegges å gi de opplysninger Finanstilsynet krever, herunder fremlegge dokumenter, teknisk lagret informasjon og utskrift fra lagringsmedium.

(6) Finanstilsynet kan innhente opplysninger fra folkeregistermyndigheten som er nødvendige for å utføre oppgavene etter eiendomsmeglingsloven og finanstilsynsloven, uten hinder av taushetsplikt.

§ 8-2. *Tilbakekall av tillatelse for foretak og vedtak om stans av virksomhet i filial*

(1) Finanstilsynet skal kalle tilbake et foretaks tillatelse til å drive eiendomsmegling, jf. § 2-1, dersom foretaket ikke lenger oppfyller kravene i §§ 2-4 til 2-10.

(2) Finanstilsynet kan kalle tilbake et foretaks tillatelse til å drive eiendomsmegling, jf. § 2-1, dersom det finnes utilrådelig å la eiendomsmeglingsvirksomheten drives videre fordi foretaket

1. blir tatt under konkursbehandling.
2. ikke lenger oppfyller vilkår fastsatt for tillatelsen,
3. har latt være å etterkomme pålegg gitt av Finanstilsynet,
4. grovt eller gjentatte ganger har overtrådt sine plikter etter lov eller forskrifter, eller
5. har gjort seg skyldig i mislige forhold som gir grunn til å frykte at en fortsettelse av eiendomsmeglingsvirksomheten kan være til skade for allmenne interesser.

(3) Finanstilsynet kan stanse virksomheten i en filial, jf. § 2-2, dersom filialen ikke lenger oppfyller vilkårene i § 2-5 *andre* ledd eller § 2-9 *andre* ledd tredje punktum, eller ett eller flere av vilkårene i første ledd nr. 3 til 5 er oppfylt for filialen.

(4) I tilfeller som nevnt i første *og andre ledd samt § 8-6*, kan Finanstilsynet oppnevne en forvalter som selv har tillatelse til å drive eiendomsmegling etter § 2-1 første ledd til å sluttføre oppdrag etter denne loven. Departementet kan i forskrift fastsette nærmere bestemmelser om forvalterens rettigheter og plikter. Dersom det er nødvendig for en forsvarlig avvikling av løpende oppdrag, kan departementet i enkeltvedtak gjøre unntak fra lovens bestemmelser.

§ 8-3. *Tilbakekall av personlige tillatelser*

(1) Finanstilsynet skal kalle tilbake eiendomsmeglerbrev, jf. § 4-2, tillatelse til jurist, jf. § 4-3, eller tillatelse etter forskrift 23. november 2007 nr. 1282 § 5 (overgangsforskriften), dersom innehaver av slik tillatelse ikke lenger oppfyller vilkårene i § 4-2 første ledd nr. 5 eller § 4-3 første ledd nr. 4.

(2) Finanstilsynet kan kalle tilbake *tillatelse som nevnt i første ledd*, dersom en innehaver av *slik tillatelse* anses uegnet fordi vedkommende

1. har gjort seg skyldig i straffbar handling og dette må antas å svekke den tillit som er nødvendig for yrkesutøvelsen, eller
2. grovt eller gjentatte ganger har overtrådt sine plikter etter lov eller forskrifter.

§ 8-4. *Adgang til å forby advokat å være fagansvarlig og ansvarlig megler*

Finanstilsynet skal forby advokater å være fagansvarlig, jf. § 2-9 *andre* ledd, og ansvarlig megler, jf. § 6-2, dersom denne ikke lenger har advokatbevilling. Finanstilsynet kan også forby advokater å være fagansvarlig og ansvarlig megler dersom advokaten anses uegnet fordi vedkommende

1. har gjort seg skyldig i straffbar handling og dette må antas å svekke den tillit som er nødvendig for yrkesutøvelsen, eller
2. grovt eller gjentatte ganger har overtrådt sine plikter etter lov eller forskrifter.

§ 8-5. *Adgang til å forby eiendomsmeglerfullmektig, oppgjørsmedhjelper og medhjelper.*

Finanstilsynet kan forby person å være eiendomsmeglerfullmektig, oppgjørsmedhjelper eller medhjelper, dersom personen anses uegnet fordi vedkommende

1. *har gjort seg skyldig i straffbar handling og dette må antas å svekke den tillit som er nødvendig for yrkesutøvelsen, eller*
2. *grovt eller gjentatte ganger har overtrådt sine plikter etter lov eller forskrifter.*

§ 8-6. *Suspensjon av retten til å drive eiendomsmegling.*
Dersom *et eiendomsmeglings*foretak er siktet for et forhold som kan medføre tilbakekall av tillatelsen, kan Finanstilsynet suspendere tillatelsen inntil straffesaken er avsluttet.

§ 8-7. *Overtredelsesgebyr*
(1) Finanstilsynet kan ilegge overtredelsesgebyr for overtredelse av §§ 3-1, 3-2, 3-3, 3-5, 3-6, kapittel 5, §§ 6-2, 6-3, 6-7, 6-8, 6-10 tredje ledd, 7-1, 7-2, 7-4 tredje ledd, 7-6 og 8-1. Det samme gjelder overtredelse av forskrift, påbud, forbud eller vilkår fastsatt med hjemmel i de nevnte bestemmelsene.
(2) Fysiske personer kan ilegges overtredelsesgebyr bare for forsettlige eller grovt uaktsomme overtredelser. Foretak kan ilegges overtredelsesgebyr når foretaket eller noen som har handlet på foretakets vegne, har overtrådt bestemmelsene nevnt i første ledd.
(3) For foretak kan det fastsettes overtredelsesgebyr på inntil 5 millioner kroner, eller opptil 5 prosent av foretakets årsomsetning etter siste godkjente årsregnskap dersom dette gir høyere gebyr. For et morselskap eller et datterselskap av et morselskap som skal utarbeide konsernregnskap etter direktiv 2013/34/EU, skal den relevante omsetningen være den totale årsomsetningen, eller tilsvarende inntekt etter relevante regnskapsdirektiver, etter siste tilgjengelige konsoliderte årsregnskap godkjent av ledelsen i det overordnede morforetaket.
(4) For fysiske personer kan det fastsettes overtredelsesgebyr på inntil 2 millioner kroner.
(5) Adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr foreldes fem år etter at overtredelsen er opphørt. Fristen avbrytes ved at Finanstilsynet sender forhåndsvarsel eller fatter vedtak om overtredelsesgebyr.
(6) Departementet kan fastsette forskrift om renter ved forsinket betaling av overtredelsesgebyr.

§ 8-8. *Vurderingsmomenter ved ileggelse av overtredelsesgebyr*
Ved avgjørelsen av om overtredelsesgebyr skal ilegges og ved utmåling skal det blant annet tas hensyn til:
1. *overtredelsens grovhet og varighet*
2. *overtrederens grad av skyld*
3. *overtrederens økonomiske evne*
4. *hvor stor vinning som er oppnådd eller tap som er unngått ved overtredelsen*
5. *tap påført tredjeperson som følge av overtredelsen*
6. *i hvilken grad overtrederen har samarbeidet med Finanstilsynet*
7. *tidligere overtredelser*

§ 8-9. *Behandling av tvister i klageorgan*
Som godkjent klageorgan for behandling av tvister mellom *eiendomsmeglings*foretak og selger, kjøper eller øvrige interessenter til objekt som nevnt i § 1-2, *regnes klageorgan som er godkjent etter lov 17. juni 2017 nr. 29 om klageorganer for forbrukersaker § 3,* når organet er opprettet ved avtale mellom én eller flere organisasjoner som representerer foretak eller advokater som driver eiendomsmegling på den ene siden, og på den annen side én eller flere organisasjoner som representerer aktører i eiendomsmarkedet. Kongen kan i forskrift gi bestemmelser om klageorganets virksomhet.

§ 8-10. *Straff*
Forsettlig eller uaktsom overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av §§ 2-1, 2-2, 3-1, 3-2, 3-6, 4-5, 5-1, 5-2, 5-3, *§ 5-5, 6-10 tredje ledd,* 7-4 tredje ledd og 8-1 straffes med bøter eller fengsel inntil 3 år, eller inntil 6 år ved særlig skjerpende omstendigheter. Det samme gjelder overtredelse av påbud, forbud eller vilkår gitt i medhold av de nevnte bestemmelser.

Kapittel 9. Ikrafttredelse og overgangsregler

§ 9-1. *Ikrafttredelse og overgangsregler*
(1) Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. De enkelte bestemmelser kan settes i kraft til ulik tid.
(2) Kongen kan fastsette overgangsregler.

Referanser

Akerlof, G.A. (1970). The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *Quarterly Journal of Economics* **84** (3): 488–500.

Anundsen, A.K., E. Røed Larsen og D. Sommervoll (2020). *Strategic price-setting and incentives in the housing market.* Housing Lab Working Paper Series No. 1/2020.

Arbeidsgruppe nedsatt av Finanstilsynet (2016). *Oppgjørsordningen i eiendomsmegling.* Rapport 27.06.2016.

Arnott, R. (1987). Economic Theory and Housing. *Handbook of Regional and Urban Economics, Vol. 2*: 959–988.

Arnott, R. (2015). Housing Economics. *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences, 2nd edition, Vol. 11*: 239–245.

Ashenfelter, O. (1989). How Auctions Work for Wine and Art. *Journal of Economic Perspectives* **3** (3): 23–36.

Bloch, V.V.H. (2017a). *I 45 kommuner er det flere hytter enn boliger.* Artikler 10. april 2017. Statistisk sentralbyrå. Hentet 30.4.2021 fra www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/artikler-og-publikasjoner/i-45-kommuner-er-det-flere-hytter-enn-boliger

Bloch, V.V.H. (2017b). *Nesten alle hytter på norske hender.* Artikler 11. april 2017. Statistisk sentralbyrå. Hentet 30.4.2021 fra www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/artikler-og-publikasjoner/nesten-alle-hytter-pa-norske-hender

Carroll, W. (1989). Fixed-Percentage Commissions and Moral Hazard in Residential Real Estate Brokerage. *The Journal of Real Estate Finance and Economics* **2**: 349–365.

Coase, R.H. (1960). The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics.* **3** (1): 1–44.

Dotzour, M.G., E. Moorhead og D.T. Winkler (1998). The Impact of Auctions on Residential Sales Pries in New Zealand. *Journal of Real Estate Research* **16** (1): 57–71.

Eiendomsmeglingslovutvalget (2005). *Tryggere budgivning. Om budgivning gjennom eiendomsmegler.* Delutredning avgitt til Finansdepartementet 12. mai 2005.

Einav, L., C. Farronato, J. Levin og N. Sundaresan (2018). Auctions versus Posted Prices in Online Markets. *Journal of Political Economy* **126** (1): 178–215.

FATF (2013). *Money Laundering and Terrorist Financing Vulnerabilities of Legal Professionals.* FATF Report.

Finanstilsynet (2019). *Risikovurdering – hvitvasking og terrorfinansiering. Offentlig versjon.* Rapport juli 2019.

Geltner, D.M., B.D. Kluger og N.G. Miller (1992). Incentive Commissions in Residential Real Estate Brokerage. *Journal of Housing Economics* **2**: 139–158.

Gyourko, J., A. Saiz og A. Summers (2008). A New Measure of the Local Regulatory Environment for Housing Markets: The Wharton Residential Land Use Regulatory Index. *Urban Studies* **45** (3): 693–729.

Hagen, M. (2016). *Næringseiendom i Norge.* Aktuell kommentar 6/2016. Norges Bank.

Han, L. og W.C. Strange (2014). Bidding Wars for Houses. *Real Estate Economics* **42** (1): 1–32.

Hoffer, G.E. og M.D. Pratt (1987). Used vehicles, lemons markets, and Used Car Rules: Some empirical evidence. *Journal of Consumer Policy* **10** (4): 409–414.

Hungria-Gunnelin, R. (2013). Impact of Number of Bidders on Sale Price of Auctioned Condominium Apartments in Stockholm. *International Real Estate Review* **16** (3): 274–295.

Hungria-Gunnelin, R. (2018). An analysis of auction strategies in apartment sales. *Journal of European Real Estate Research* **11** (2): 202–223.

Huseierne (2021). *Valg av eiendomsmegler.* Hentet 30.4.2021 fra www.huseierne.no/alt-om-bolig/salg-av-bolig/valg-av-eiendomsmegler/

IMF (2017). *Are House Prices Overvalued in Norway? A Cross-country analysis.* IMF Country Report No. 17/181.

Khazal, A., O.J. Sønstebø, J.O. Olaussen og A. Oust (2020). The impact of strategic jump bidding in residential English auctions. *Journal of Property Research* **37** (3) 195–218.

Kredittilsynet (2008). *Konkurransen i bankmarkedet*. Rapport, april 2008.

Krishna, V. (2010). *Auction Theory, 2nd edition.* Elsevier.

Larceneux, F., T. Lefebvre og A. Simon (2015) What Added Value do Estate Agents Offer Compared to FSBO transactions? Explanation from a Perceived Advantages Model. *Journal of Housing Economics* **29**:72–82.

Leamer, E.E. (2007). Housing IS the Business Cycle. *Proceedings – Economic Policy Symposium – Jackson Hole*: 149–233. Federal Reserve Bank of Kansas City.

Leamer, E.E. (2015). Housing really is the business cycle: What survives the lessons of 2008–09? *Journal of Money, Credit and Banking* **47** (1): 43–50.

Lusht, K.M. (1996). A Comparison of Prices Brought by English Auctions and Private Negotiations. *Real Estate Economics* **24**: 517–530.

Mayer, C.J. (1998). Assessing the Performance of Real Estate Auctions. *Real Estate Economics* **26** (1): 41–66.

McAfee, P. og J. McMillan (1987). Auctions and Bidding. *Journal of Economic Literature* **25** (2): 699–738.

Mian, A., K. Rao og A. Sufi (2013). Household Balance Sheets, Consumption, and the Economic Slump. *Quarterly Journal of Economics* **128** (4): 1687–1726.

Milgrom, P. og R. Weber (1982). A Theory of Auctions and Competitive Bidding. *Econometrica* **50** (5): 1089–1122.

Moen, E.R., P.T. Nenov og F. Sniekers (2019). Buying First or Selling First in Housing Markets. *Journal of the European Economic Association* **19** (1): 38–81.

Norges Bank (2020). *Det norske finansielle systemet. En oversikt.* September 2020.

NOU 1987: 14 *Eiendomsmegling*

NOU 2006: 1 *Eiendomsmegling*

NOU 2016: 27 *Ny lovgivning om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering II*

Ot.prp. nr. 59 (1988–1989) *Om lov om eiendomsmegling*

Ot.prp. nr. 16 (2006–2007) *Om lov om eiendomsmegling*

OECD (2007). *Improving Competition in Real Estate Transactions*. DAF/COMP (2007) 36.

Oslo Economics (2020). *Komparativ analyse av boligomsetninger i Norge og andre land.* 1. juli 2020.

Owen, B.M. og J.A. Grundfest (1977). Kickbacks, Specialization, Price Fixing, and Efficiency in Residential Real Estate Markets. *Stanford Law Review* **29**: 931–967.

Pihl, C.H. (2018) *Råd til budgiver: Husk at fristen du setter gjelder bare deg!* 16. mars 2018. Forbruker, Norges Eiendomsmeglerforbund. Hentet 30.4.2021 fra www.nef.no/forbruker/rad-til-budgiver-husk-at-fristen-du-setter-i-budet-gjelder-bare-deg/

Prop. 158 L (2016–2017) *Endringer i eiendomsmeglingsloven (forenklinger)*

Prop. 40 L (2017–2018) *Lov om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering (hvitvaskingsloven)*

Prop. 44 L (2018–2019) *Endringer i avhendingslova (tryggere bolighandel)*

Protector Forsikring (2017). *Realiteter i det norske boligmarkedet.* Mai 2017. Hentet 30.4.2021 fra www.protectorforsikring.no/#!/om-protector/195

Rambøll og KPMG (2008). *Kartlegging av administrative kostnader ved etterlevelse av finansmarkedsregelverket.* Rapport fra Rambøll Management AS og KPMG til Nærings- og handelsdepartementet. Januar 2008.

Reklamasjonsnemnda for eiendomsmeglingstjenester (2021). *Årsrapport 2020.* Hentet 30.4.2021 fra https://eiendomsmeglingsnemnda.no/om-rfe/arsrapport

RECO (2014). *Brokerage Commissions and Fees – Updated*. Hentet 30.4.2021 fra www.reco.on.ca/registrars-bulletin/brokerage-commissions-fees/

Saiz, A. (2010). The Geographic Determinants of Housing Supply. *The Quarterly Journal of Economics* **125** (3): 1253–1296.

Samfunnsøkonomisk analyse (2020). *Kvantitativ analyse av boligomsetning og budgivning.* Rapport 23-2000. Revidert utgave 15. januar 2021.

Schjøll, A. og C.B. Holth Thorjussen (2019). *En bolig til besvær? Konflikter ved kjøp av brukt bolig i Norge.* SIFO rapport 16-2009.

Skoglund, J.G. og I.H.L. Hammerstrøm (2020). *The Linkages Between Banks and Realtors in the Norwegian Realtor Industry.* Mastergradsoppgave. Handelshøyskolen BI.

Sommervoll, D.E. (2020). Jump bids in real estate auctions. *Journal of Housing Economics* **49** (C).

Spence, M. (1973). Job Market Signaling. *The Quarterly Journal of Economics* **87** (3): 355–374.

Statistisk sentralbyrå (2021). *Fakta om hytter og fritidsboliger.* Hentet 30.4.2021 fra www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/faktaside/hytter-og-ferieboliger

Sønstebø, O.J., J.O. Olaussen og A. Oust (2021). Opening Bid Strategies in English Auctions.

Journal of Real Estate Research **43** (1): 123–143.

Tähtinen, T. og T. Laanti (2016). Milestones in Housing Finance in Finland. Kapittel 9 i J. Lunde og C. Whitehead (forf.) *Milestones in European Housing Finance*: 147–163.

Vickrey, W. (1961). Counterspeculation, Auctions, and Competitive Sealed Tenders. *Journal of Finance* **16** (1): 8–37.

Økokrim (2020) *Trusselvurdering 2020*. Publisert 16. april 2020. Hentet 30.4.2021 fra www.okokrim.no/trusselvurdering-2020.6304950-411472.html

Aastveit, K.A., A.K. Anundsen og E.I. Herstad (2019). Residential investment and recession predictability. *International Journal of Forecasting* **35** (4): 1790–1799.

Norges offentlige utredninger
2020

Arbeids- og sosialdepartementet:
NOU 2020: 8 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2020
NOU 2020: 9 Blindsonen

Barne- og familiedepartementet:
NOU 2020: 14 Ny barnelov

Finansdepartementet:
NOU 2020: 7 Verdier og ansvar

Helse- og omsorgsdepartementet:
NOU 2020: 1 Tjenester til personer med autismespekterforstyrrelser og til personer med Tourettes syndrom

Justis- og beredskapsdepartementet:
NOU 2020: 4 Straffelovrådets utredning nr. 1
NOU 2020: 5 Likhet for loven
NOU 2020: 10 Straffelovrådets utredning nr. 2
NOU 2020: 11 Den tredje statsmakt
NOU 2020: 17 Varslede drap?

Kommunal- og moderniseringsdepartementet:
NOU 2020: 6 Frie og hemmelige valg
NOU 2020: 12 Næringslivets betydning for levende og bærekraftige lokalsamfunn
NOU 2020: 15 Det handler om Norge
NOU 2020: 16 Levekår i byer

Kunnskapsdepartementet:
NOU 2020: 2 Fremtidige kompetansebehov III
NOU 2020: 3 Ny lov om universiteter og høyskoler
NOU 2020: 16 Levekår i byer

Nærings- og fiskeridepartementet:
NOU 2020: 12 Næringslivets betydning for levende og bærekraftige lokalsamfunn
NOU 2020: 13 Private aktører i velferdsstaten

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
www.publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Omslagsillustrasjon: Suzannah Rehell Øistad

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon – 06/2021