144. löggjafarþing 2014–2015.
Þingskjal 1234 — 208. mál.
2. umræða.

Nefndarálit

um frumvarp til laga um sölu fasteigna og skipa.

Frá efnahags- og viðskiptanefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Ólaf Egil Jónsson frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti, Ingibjörgu Þórðardóttur, Finnboga Hilmarsson og Grétar Jónasson frá Félagi fasteignasala, Tryggva Axelsson og Þórunni Önnu Árnadóttur frá Neytendastofu, Jóhannes Gunnarsson og Hildigunni Hafsteinsdóttur frá Neytendasamtökunum, Pál Gunnar Pálsson frá Samkeppniseftirlitinu, Þórð Bogason frá eftirlitsnefnd fasteignasala, Hildi Ýr Viðarsdóttur og Reimar Pétursson frá Lögmannafélagi Íslands, Salvöru Nordal frá Siðfræðistofnun, Anton B. Markússon, Brynhildi Bergþórsdóttur og Einar G. Harðarson.

Umsagnir bárust frá Alþýðusambandi Íslands, Brynhildi Bergþórsdóttur, Einari G. Harðarsyni, Félagi fasteignasala, Félagi löggiltra endurskoðenda, Lögmannafélagi Íslands, Neytendasamtökunum, Neytendastofu og Samkeppniseftirlitinu.

Fram hefur komið að frumvarpið á sér langan aðdraganda og er að mestu byggt á eldra frumvarpi til nýrra heildarlaga um sölu fasteigna, fyrirtækja og skipa sem lagt var fram á 135. löggjafarþingi 2007–2008 (540. mál) en fékk ekki afgreiðslu. Frumvarpið var lagt fram aftur lítillega breytt á 138. löggjafarþingi 2009–2010 (448. mál) en fékk ekki afgreiðslu. Fram kemur í athugasemdum að ráðuneytið hafi haft eldra frumvarp og athugasemdir við það til skoðunar en það frumvarp sem nú liggur fyrir er nokkuð breytt frá eldra frumvarpi.

Helstu efnisatriði frumvarpsins eru að lagt er til að afnuminn verði einkaréttur fasteignasala til að hafa milligöngu um sölu fyrirtækja. Í gildandi lögum miðast einkaréttur fasteignasala við að hafa milligöngu um sölu fyrirtækja annarra en hlutafélaga. Lagðar eru til breytingar á reglum um menntun fasteignasala sem fela einkum í sér að háskólum er falið að hafa umsjón með námi fasteignasala og framkvæmd prófa. Gerð er tillaga um að skerpt verði á því að innheimta umsýslugjalds þurfi að eiga sér stoð í fyrir fram gerðum samningi á milli kaupanda og fasteignasala. Einnig er lagt til að skylduaðild að Félagi fasteignasala verði afnumin. Að auki eru lagðar til breytingar á skipan eftirlits með störfum fasteignasala og kærunefnd fasteignasala.

Breytingar á reglum um menntun fasteignasala.

Nokkuð var rætt um kröfur til menntunar fasteignasala og fram komu athugasemdir þess efnis að mikilvægt væri að gera ríkar kröfur til hennar því að oftar en ekki er um aleigu fólks að ræða þegar kemur að fasteignaviðskiptum. Nefndin bendir á að frumvarpið gerir ráð fyrir miklum kröfum þegar kemur að löggildingu til sölu fasteigna þar sem ljúka þarf 90 eininga námi. Nefndin bendir á að við vinnslu frumvarpsins var íhugað að gera kröfu um 180 eininga nám eða jafngildi BA-prófs til að öðlast réttindi til fasteignasölu en fallið var frá því og ákveðið að miða við 90 eininga nám. Í því samhengi má benda á að margir fasteignasalar eru viðskiptafræðingar, lögfræðingar, endurskoðendur eða hafa sambærilega menntun. Nefndin

bendir einnig á að gerðar eru miklar kröfur í prófum sem nemendur þurfa að þreyta til að öðlast löggildingu. Gerð var athugasemd við að ekki væri skilgreint á fullnægjandi hátt hvað felst í 90 eininga námi sem ætlað er fasteingasölum og hvaða námsstofnunum verður heimilt að bjóða upp á námið. Fram kemur í athugasemdum með frumvarpinu að lagt sé til að háskólum verði falið að hafa umsjón með námi fasteignasala og framkvæmd prófa.

Nefndin tekur undir þau sjónarmið sem fram komu við vinnslu málsins um að námið sé mikilvægt svo að fasteignasalar hafi þá kunnáttu sem nauðsynleg er til að þeir geti leyst sín störf vel af hendi og telur þær kröfur sem gerðar eru til náms til löggildingar vera þess eðlis að þær tryggi að fasteignasalar búi yfir nauðsynlegri þekkingu. Bent var á að lögmenn eru undanþegnir löggildingu til að hafa milligöngu um fasteignaviðskipti en eðlilegra væri að þeim væri skylt að afla sér réttinda á sambærilegan hátt og væri með réttindi til verðbréfamiðlunar þar sem menntunin er metin að hluta. Meiri hluti náms til löggildingar fasteignasala er lögfræði eða um ¾ hlutar námskeiðsins og telur nefndin eðlilegt að lögmenn fái þann hluta námskeiðsins metinn en einn hluti námskeiðsins er þess eðlis að eðlilegt verður að teljast að lögmenn taki hann til að öðlast réttindi til fasteignasölu. Leggur nefndin því til þá breytingu að 3. mgr. 3. gr. um undanþágu hæstaréttar- og héraðsdómslögmanna til fasteignasölu verði felld brott. Heimild lögmanna til að hafa milligöngu um kaup og sölu á eignum ef slíkt tengist lögmannsstörfum þeirra, sbr. 2. mgr. 2. gr., er óbreytt.

Breytingar á reglum um verktöku.

Nefndin tekur undir sjónarmið sem fram komu að nauðsynlegt sé að neytendur geti treyst því að fólk með tilskilin réttindi og reynslu starfi við fasteignasölu og að skýrt sé hvaða verkefnum löggiltum fasteignasölum er heimilt að framselja til sölufulltrúa. Í frumvarpinu er gerð orðalagsbreyting á 6. gr. til að taka af allan vafa um að fasteignasala er óheimilt að fela öðrum að vinna þau störf sem löggilding tekur til, nema um sé að ræða annan fasteignasala sem hefur ábyrgðartryggingu skv. 4. gr. frumvarpsins. Í 7. gr. er lagt til að fasteignasala beri sjálfum að starfa á starfstöð sinni og sé fasteignasala stunduð í nafni félags þá skuli fasteignasali eiga meiri hluta í félaginu.

Nokkuð var rætt í þessu samhengi um mikilvægi þess að skýrt væri að fasteignasala beri að gæta hagsmuna beggja aðila, kaupanda og seljanda, í hvívetna og gæta þess að leysa störf sín af hendi svo sem góðar viðskiptavenjur bjóða. Nefndin leggur áherslu á mikilvægi þessa og bendir á að í 15. gr. er kveðið á um að fasteignasali skuli liðsinna báðum aðilum, seljanda og kaupanda, og gæta réttmætra hagsmuna þeirra auk þess að haga störfum sínum í samræmi við góðar viðskiptavenjur.

Bent var á að nokkuð hafi verið um að kvartað hafi verið vegna viðskipta þar sem sölufulltrúar koma við sögu. Í II. kafla frumvarpsins eru rakin þau verkefni sem fasteignasala ber sjálfum að sinna. Mikilvægt er út frá neytendasjónarmiði að neytendur geti treyst því að fasteignasali með full réttindi vinni í þeirra þágu. Nefndin telur þó eðlilegt að fasteignasölum sé heimilt að fela einstaklingum sem starfa hjá þeim ákveðin skýrt afmörkuð verkefni við sölu einstakra eigna. Skv. 2. mgr. 8. gr. skal tilgreina í reglugerð hvaða störf er heimilt að framselja til sölumanna og mikilvægt er að þar verði tekin af öll tvímæli um hvernig umræddu framsali verkefna og ábyrgð verði háttað. Nefndin bendir á í því samhengi, sbr. greinargerð með frumvarpinu, að af orðalagi greinarinnar leiðir að fasteignasali getur ekki með almennum hætti falið starfsmanni sínum að sinna verkefnum sem falla undir einkaréttinn. Hann verður að gera það í hverju tilviki fyrir sig og verður sú ákvörðun að vera reist á mati. Hann verður að líta til þess hvort ótvírætt er af menntun, reynslu og þekkingu starfsmanns að hann

sé fær um að sinna slíkum verkefnum. Einnig telur nefndin í ljósi þess hversu mikil áhersla hefur verið lögð á að stemma stigu við svokallaðri leppun að nauðsynlegt sé að setja í lagatextan skýra upptalningu á verkefnum fasteignasala sem aldrei má framselja og fasteignasala ber ávallt sjálfum að sinna en það eru þau ákvæði sem falla undir II. kafla frumvarpsins. Nefndin leggur til að það verði áréttað með upptalningu í 8. gr. frumvarpsins. Í reglugerð verður svo eftir sem áður tilgreint nánar hvaða störf heimilt er að fela sölumönnum og eftir atvikum öðrum starfsmönnum og hvaða störf ekki.

Einnig leggur nefndin til að bætt verði nýrri málsgrein við 16. gr. frumvarpsins sem fjallar um skjalagerð sem tekur af öll tvímæli um að fasteignasala ber að halda og sitja fundi seljanda og kaupanda við gerð kauptilboðs og kaupsamnings.

Bent var á að nokkuð hefur verið um það að fólk með sakaferil komi til starfa sem sölufulltrúar. Nefndin telur mikilvægt að neytendur geti treyst því að þeir sem sinna störfum þessum séu ekki á sakaskrá vegna ákveðinna brota á sama hátt og fasteignasalar með löggildingu, sbr. 4. mgr. 3. gr., og leggur nefndin því til að þeirri kröfu verði bætt við 2. mgr. 8. gr. þar sem gerð er grein fyrir heimildum fasteignasala til að fela sölumönnum ákveðin verkefni.

Nefndin vekur einnig athygli á að í vinnslu er reglugerð þar sem útfært er nánar hvaða störfum starfsmönnum fasteignasölu er heimilt að sinna.

Umsýslugjald.

Fram komu þau sjónarmið að ganga þurfi lengra til að skýrt komi fram að fasteignasala sé óheimilt að áskilja sér einhliða þóknun af gagnaðila fyrir þá umsýslan sem er eðlilegur þáttur af samningsgerð við kaup og sölu fasteigna. Nefndin fagnar því að skerpt hefur verið á réttarsambandi fasteignasala, seljanda og kaupanda með orðalagsbreytingu og ítarlegum skýringum í greinargerð með frumvarpinu sem nú liggur fyrir og telur þær breytingar til þess fallnar að eyða þeirri óvissu um umsýslugjald í fasteignaviðskiptum sem hefur verið í umræðunni.

Verð fyrir þjónustu fasteignasala.

Bent var á að þegar kemur að því að gefa upp verð á þjónustu er í fasteignaviðskiptum oft aðeins gefin upp prósentutala án virðisaukaskatts, sem er í andstöðu við reglu um að uppgefið verð til neytenda skuli innihalda öll opinber gjöld, þ.m.t. virðisaukaskatt, sbr. 2. gr. reglna um verðupplýsingar við sölu á þjónustu nr. 537/2011, sbr. og 5. tölul. 3. gr. laga nr. 57/2005, um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu. Í því samhengi má einnig benda á 9. og 10 gr. laga nr. 57/2005, en í þeim er tiltekið að í auglýsingum og öðrum upplýsingum skuli tilgreina endanlegt verð með virðisaukaskatti, en ljóst er að þau lög gilda m.a. um starfsemi fasteignasala. Nefndin telur eðlilegt að neytandi sem leitar eftir þjónustu fasteignasala hafi réttmætar væntingar um að sú prósentutala sem gefin er upp við samningsgerð sé með virðisaukaskatti. Þetta er áréttað í athugsemdum við 9. gr. frumvarpsins en þó ekki lagt til að sá áskilnaður verði bundinn í lögin enda er um skýra reglu að ræða, sbr. 32. gr. laga nr. 42/2000, um þjónustukaup. Nefndin telur þó rétt að ítreka mikilvægi þess að fasteignasali taki fram í auglýsingu hvort virðisaukaskattur er innifalinn í verði eða ekki.

Afnám einkaréttar fasteignasala til sölu atvinnufyrirtækja annarra en hlutafélaga.

Í frumvarpinu er lagt til að afnuminn verði einkaréttur fasteignasala til að hafa milligöngu um sölu atvinnufyrirtækja annarra en hlutafélaga en kveðið er á um hann í gildandi lögum. Bent var á að fasteignasalar gætu áfram sinnt þessum störfum þótt þau féllu ekki undir einka-

rétt þeirra. Það er mat nefndarinnar að þessi ráðstöfun sé til bóta þar sem vandséð er að menntun og reynsla fasteignasala veiti þeim meiri sérþekkingu til sölu atvinnufyrirtækja en öðrum, svo sem endurskoðendum og viðskiptafræðingum. Fram komu þau sjónarmið að með þessum breytingum væri milliganga um sölu atvinnufyrirtækja annarra en hlutafélaga þá ekki leyfisbundin. Vakin var athygli á að þótt heppilegt geti verið að leyfa öðrum sérfræðingum að selja fyrirtæki sé oft um mikla hagsmuni að ræða fyrir aðila viðskiptanna og mikilvægt að þeir geti treyst þeim sem sjá um viðskiptin. Nefndin telur rétt að fella niður einkarétt fasteignasala til sölu fyrirtækja af þessu tagi en leggur áherslu á mikilvægi þess að slík sala sé leyfisbundin á einn eða annan hátt til að tryggja ákveðna neytendavernd þó að slík leyfisbinding sé ekki bundin við löggildingu fasteignasala.

Vakin var athygli nefndarinnar á því að ýmsir aðilar hafa safnað upplýsingum og kynningum á eignum af netinu án heimildar hlutaðeigandi fasteignasölu eða eigenda fasteigna. Hagsmunaaðilar hafa lýst áhyggjum sínum vegna þessara viðskiptahátta enda er ekki tryggt að auglýsingar sem rata á netið séu rétt merktar eða uppfærðar og fjarlægðar eftir að eign er seld. Nefndin telur erfitt að útfæra sérstakar reglur um þessa háttsemi og bendir á að dreifing auglýsinga á þennan hátt ætti að vera jákvæð fyrir þá sem koma eign sinni á framfæri eftir þessum leiðum.

Fjármálafyrirtæki selur eigin eign.

Bent var á að nokkuð óskýrt væri í lögunum hver væri heimild fjármálafyrirtækja og annarra aðila sem eignast hafa eign í skuldaskilum til sölu á fasteignum. Bankar eru ekki bundnir af neinum reglum frumvarpsins. Nefndin bendir á að fjármálafyrirtæki sem selur eigin eignir telst ekki fasteignasali í skilningi laganna og fellur því ekki undir lögin. Í þeim tilvikum þegar fasteignasala er falið að selja fasteign fyrir fjármálafyrirtæki gilda lögin fullum fetum. Í 2. mgr. 22. gr. laga um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, segir að viðskiptabönkum, sparisjóðum og lánafyrirtækjum sé heimilt að yfirtaka eignir til að tryggja fullnustu kröfu. Eignirnar skulu seldar jafnskjótt og hagkvæmt er. Mögulegt væri að breyta því ákvæði þannig að lagðar væru frekari skyldur á fjármálafyrirtæki við sölu fasteigna en það fellur ekki undir það frumvarp sem hér er til umfjöllunar.

Afnám skylduaðildar að Félagi fasteignasala og breyting á eftirliti.

Gert er ráð fyrir að efni 18. gr. gildandi laga, þar sem kveðið er á um skylduaðild að Félagi fasteignasala, verði fellt brott enda talið að ákvæðið hafið þjónað sínum tilgangi. Rökin fyrir skylduaðild á sínum tíma voru að félagið gæti ekki sinnt þeim lögbundnu skyldum sem lagðar voru á það, nema því aðeins að mælt yrði fyrir um skylduaðild. Fyrir liggur sú niðurstaða umboðsmanns Alþingis í kjölfar athugunar á hvort ákvæði laga um skylduaðild að Félagi fasteignasala stæðist ákvæði stjórnarskrár um félagafrelsi að í ljósi þeirra breytinga sem gerðar hefðu verið við meðferð Alþingis á því frumvarpi sem varð að lögum nr. 99/2004 léki vafi á því hvort þau verkefni Félags fasteignasala sem kveðið væri á um í lögunum og hefðu staðið eftir breytingarnar fælu í sér að uppfyllt væri skilyrði það sem 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar setti, þ.e. að skylduaðild væri nauðsynleg til þess að félag gæti sinnt lögmætu hlutverki vegna almannahagsmuna. Einnig liggur fyrir dómur Hæstaréttar sem komst að þeirri niðurstöðu í máli nr. 144/2014 frá 6. mars 2014 að skylduaðild að Félagi fasteignasala bryti gegn 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar.

Nokkuð var rætt á fundum nefndarinnar hvort rétt væri að afnema skylduaðildina eins og lagt er til í frumvarpinu. Í því samhengi var rætt um eftirlit á markaði og gildi siðareglna Fé-

lags fasteignasala komi til afnáms skylduaðildar. Ekki verður séð að siðareglur Félags fasteignasala tapi gildi sínu við það að skylduaðildin verði afnumin. Dómstólar mundu áfram horfa til siðareglna og venju í fasteignaviðskiptum til nánari skýringa í þeim tilfellum sem við á. Hins vegar er ljóst að siðareglur hafa ekki sama gildi og lög, hvort sem skylduaðild er að félaginu eða ekki. Nefndin telur engu að síður mikilvægt að fasteignasalar setji sér siðareglur til að starfa eftir sem verði birtar og almenningi aðgengilegar. Nefndin leggur til að kveðið verði á um slíkar siðareglur í lögunum og gerir breytingartillögu þess efnis að bætt verði við 15. gr. frumvarpsins að ekki einungis skuli fasteignasalar haga störfum sínum í samræmi við góðar viðskiptavenjur heldur einnig siðareglur sem þeir setji sér og verði birtar.

Einnig var gagnrýnt að með afnámi skylduaðildar væri lagt af eftirlitskerfi sem hefur virkað vel og eftirlitið mundi þá fara í þann farveg að annars vegar yrði eftirlit af hálfu eftirlitsnefndar í samræmi við III. kafla frumvarpsins og hins vegar yrði eftirlit Félags fasteignasala á grundvelli siðareglna. Nefndin sér ekkert því til fyrirstöðu, eins og áður sagði, að fasteignasalar setji sér siðareglur og fylgi þeim þótt ekki sé skylduaðild að félaginu.

Nefndin telur mikilvægt að lögin séu í samræmi við niðurstöðu Hæstaréttar þar sem ótækt sé að hafa lagaákvæði sem brýtur gegn stjórnarskrá. Tvær leiðir koma vissulega til greina í þessu sambandi, annars vegar afnám skylduaðildar eins og hér er gert ráð fyrir og meiri hluti nefndarinnar er fylgjandi þeirri leið. Hins vegar að útfæra betur og gera skýrari þær skyldur sem félag með skylduaðild hefði með höndum hvað varðar eftirlit með starfsemi félagsmanna og ábyrgð á því að starfsemin sé í samræmi við lög og reglur og góða viðskiptahætti. Eru sumir nefndarmenn þeirrar skoðunar að þessa leið hefði mátt skoða betur og rita þeir undir nefndarálit þetta með fyrirvara, einkum af þeim ástæðum.

Vanhæfi til milligöngu vegna skyldmenna.

Vakin var athygli nefndarinnar á að orðalag 2. mgr. 14. gr. girðir ekki fyrir að fasteignasalar hafi milligöngu um viðskipti þar sem börn eða systkini þeirra eiga í hlut. Það liggur í hlutarins eðli að eigi slík viðskipti sér stað hlýtur það að koma í veg fyrir að fasteignasali geti sinnt skyldum sínum á þann hátt sem 15. gr. frumvarpsins kveður á um, þ.e. að gæta hagsmuna kaupanda og seljanda. Svo virðist sem í frumvarpinu sé ekki skýrt bann við sölu eigna til nákominna aðila utan maka og félaga í eigu hans. Nefndin telur rétt að tekin séu af öll tvímæli um þetta og gerð breyting á þann veg að tryggt sé að fasteignasölum sé með öllu óheimilt að hafa milligöngu um viðskipti þar sem skyldmenni eiga í hlut. Tillagan styðst við hæfisreglur stjórnsýslulaga. Í henni felst m.a. að ef fasteignasali er skyldur eiganda í beinan legg telst hann vanhæfur. Hér falla annars vegar undir faðir og móðir, afi og amma, langafi og langamma o.s.frv. og svo hins vegar börn, barnabörn og barnabarnabörn o.s.frv. Þá er fasteignasali vanhæfur til þess að sinna milligöngu ef hann er skyldur aðila svo náið sem að öðrum lið til hliðar. Fasteignasali væri því t.d. vanhæfur til þess að fara með mál þar sem aðili máls er systkinabarn hans eða skyldur honum nánar, svo sem systkini eða föðurbróðir hans. Hins vegar væri fasteignasali ekki vanhæfur til að fara með milligöngu fasteigna í eigu afa eða ömmusystkina sinna og barna þeirra. Einnig er lagt til að mægðir teljist einnig valda vanhæfi, þ.e. fasteignasali verði vanhæfur ef aðili er mægður honum í beinan legg. Fasteignasali væri því vanhæfur í máli tengdaforeldra sinna. Þá tekur ákvæðið um mægðir einnig til skyldmenna maka að öðrum lið til hliðar. Starfsmaður má því ekki fara með mál bróður eða systur maka síns eða barna þeirra né heldur föður- eða móðurbróður maka síns eða barna þeirra. Mægðir haldast að lögum enda þótt sá sem er tengiliður í mægð sé látinn eða skilinn.

Í ljósi framangreinds leggur nefndin til að frumvarpið verði **samþykkt** með breytingum sem gerð er tillaga um í sérstöku þingskjali.

Árni Páll Árnason var fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 22. apríl 2015.

Frosti Sigurjónsson, form.	Vilhjálmur Bjarnason, frsm.	Willum Þór Þórsson.
Líneik Anna Sævarsdóttir.	Guðmundur Steingrímsson.	Áslaug María Friðriksdóttir.
Sigríður Á. Andersen, með fyrirvara.	Steingrímur J Sigfússon, með fyrirvara.	