

Lovafdelingen

Dato: 13. marts 2009
Kontor: Formueretskotoret
Sagsnr.: 2008-7010-0088
Dok.: RLM40208

KOMMENTERET HØRINGSOVERSIGT

vedrørende

forslag til lov om ændring af retsplejeloven, lov om ændring af lov om tinglysning og forskellige andre love samt lov om ændring af søloven og forskellige andre love (Visse ændringer i forbindelse med overgangen til digital tinglysning) (L 160)

1. Hørte myndigheder og organisationer mv.

Et udkast til lovforslag har været sendt i høring hos de myndigheder og organisationer mv., der er nævnt i pkt. 5 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Justitsministeriet har modtaget høringssvar fra følgende:

Præsidenterne for Østre og Vestre Landsret, Tinglysningsretten, Sø- og Handelsretten og byretterne, Domstolsstyrelsen, Advokatrådet, Finans og Leasing, Datatilsynet, Dansk Ejendomsmæglerforening, Den danske Landinspektørforening (DdL), Forbrugerombudsmanden, Forsikring & Pension, Foreningen Registrerede Revisorer FRR og KL.

Justitsministeriet har endvidere modtaget et fælles høringssvar fra dels **Danske Advokater** og **Danske Boligadvokater** dels **Finansrådet** og **Realkreditrådet**.

Justitsministeriets bemærkninger til høringssvarene er anført med kursiv.

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

2. Udformningen af lovforslaget

I forhold til det udkast, der har været sendt i høring, er der foretaget nogle tilføjelser i lovforslaget. Det fremsatte lovforslag adskiller sig fra høringsudkastet på følgende punkter:

- § 1, nr. 1, § 2, nr. 1, og § 3, som vedrører lovtekniske ændringer af retsplejelovens regler om tvangsfuldbyrdelse på grundlag af digitale pantebreve (retsplejelovens § 478, stk. 4, og § 488, stk. 2)
- § 1, nr. 2, som indfører en regel i retsplejeloven, der giver ret til at få konverteret digitale pantebreve til fysiske dokumenter (gældsbreve), når et pantebrev er blevet slettet i tingbogen, fordi det ikke har opnået dækning på en tvangsauktion.
- § 2, nr. 3 og 4, som vedrører en præcisering af overgangsreglerne i § 15, stk. 3 og 8, i lov nr. 539 af 8. juni 2006 om ændring af lov om tinglysning og forskellige andre loven (Digital tinglysning) (herefter loven om digital tinglysning). I bestemmelserne fastsættes pligten til at lade papirbaserede pantebreve og ejerpantebreve konvertere til digitale pantebreve i forbindelse med tinglysning af nye rettigheder over eller ændringer i sådanne pantebreve. Med nyaffattelsen af bestemmelserne præciseres det, at sikringsakten i forhold til overdragelse eller anden overførsel af rettigheder over et papirbaseret pantebrev efter lovens ikrafttræden, er tinglysning.

Lovforslagets § 2, nr. 2 og 5, og §§ 4-6 svarer – med enkelte mindre ændringer af § 2, nr. 5 – til det udkast til bestemmelser, som har været i høring.

3. Høringssvarene

Præsidenterne for Østre og Vestre Landsret, Tinglysningsretten, Sø- og Handelsretten og byretterne, Domstolsstyrelsen, Datatilsynet, Forbrugerombudsmanden, Foreningen Registrerede Revisorer FRR og Kommunernes Landsforening har ingen bemærkninger.

3.1. Generelle bemærkninger

Danske Advokater og Danske Boligadvokater har med henvisning til branchens generelle betænkeligheder ved anmelderordningen, jf. branchens dissens i betænkning nr. 1471/2006 om digital tinglysning, opfordret til, at kravene til anmeldernes sikkerhedsstillelse udformes således,

at der ikke opstår risiko for, at anmelderen ikke selv kan dække tab som følge af anmeldernes virksomhed.

Betingelserne for at opnå autorisation som anmelder fremgår af § 1, nr. 80, i loven om digital tinglysning, jf. tinglysningslovens § 49 d, der ikke foreslås ændret.

Det følger af tinglysningslovens § 49 d, stk. 5, som affattet ved loven om digital tinglysning, at meddelelse af autorisation er betinget af, at ansøgeren har stillet betryggende sikkerhed for pengekrav, som måtte opstå som følge af virksomheden som anmelder. De pengekrav, der henvises til, er de erstatningskrav, der beskrives i § 49 c, stk. 3 og 4. Det vil sige krav i anledning af dels tab, som nogen lider som følge af anmelderens virksomhed som anmelder, dels tab, som staten har dækket i medfør af tinglysningslovens § 31. For så vidt angår statens regreskrav er der tale om et objektivi erstatningsansvar for anmelderen.

Det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen, at der med betryggende sikkerhed ligger et krav om, at både skadelidte og staten skal have væsentlig sikkerhed for at få eventuelle tab dækket. Videre fremgår det, at dette i hvert fald vil være tilfældet, hvis der er tegnet forsikring eller stillet garanti, der dækker statens udgifter til de pågældende erstatningsudbetalinger, men at det også kan være opfyldt ved, at anmelderen i forvejen opfylder krav i anden lovgivning om økonomisk soliditet.

De nærmere betingelser for at opnå autorisation som anmelder, herunder spørgsmålet om sikkerhedsstillelsens størrelse, art og tidsmæssige udstrækning, vil blive fastlagt ved bekendtgørelse i henhold til tinglysningslovens § 49 d, stk. 6, som affattet ved loven om digital tinglysning. Disse regler vil blive udformet i overensstemmelse med de forudsætninger, der er tilkendegivet i bemærkningerne til lovforslaget om digital tinglysning, herunder at der for så vidt angår de nærmere regler om kravet om betryggende sikkerhed bl.a. skal foretages en vurdering af, hvilke tab, der må forventes, at ville kunne forekomme, samt omfanget af den pågældende anmelders virksomhed, at sikkerhedsstillelsen skal give skadelidte og – ved regreskrav – staten et direkte krav mod garantistiller eller forsikringsselskab, og at det som et vilkår for en autorisation kan fastsættes, at autorisationsindehaveren på begæring dokumenterer, at sikkerhedsstillelsen er i kraft.

Danske Advokater og Danske Boligadvokater har endvidere foreslået, at der fastsættes krav om, at købers digitale signatur skal fremgå af et skøde, for at overdragelsen af en fast ejendom kan registreres i tingbogen. Det er disse organisationers opfattelse, at uenigheder mellem køber og sælger om, hvorvidt vilkårene for handlen er opfyldt, og om der som følge heraf kan ske frigivelse af købesummen, vil kunne undgås ved et krav om købersignatur.

Efter gældende ret er det ikke en forudsætning for tinglysning af et endeligt skøde, at køber har underskrevet dette. Det indbyrdes retsforhold mellem køber og sælger fastlægges ved indgåelse af en købsaftale, som begge parter skal have tiltrådt for at være bundet af. Købers pligter følger således af købsaftalen. Den efterfølgende registrering af overdragelsen af adkomsten til ejendommen til køber ved tinglysning af skødet har derimod ikke i sig selv bebyrdende retsvirkninger for køber.

Justitsministeriet har på denne baggrund ikke fundet anledning til at foretage ændringer af lovforslaget med henblik på at indføre et krav om købersignatur på skøder.

3.2. Ikrafttrædelse af autorisationsordningen

Advokatrådet, Finansrådet og Realkreditrådet, har foreslået, at det af bemyndigelsesbestemmelsen udtrykkeligt kommer til at fremgå, at autorisationsordningen vedrørende anmeldere kan træde i kraft på ”et tidligere tidspunkt” end de øvrige dele af loven, i stedet for som foreslået ”et andet tidspunkt” end de øvrige dele af loven.

Formålet med bestemmelsen er, at give justitsministeren mulighed for at sætte reglerne om behandling af ansøgninger om og meddelelse af autorisation i kraft før de materielle ændringer af tinglysningsloven.

Da enkelte bestemmelser i loven om digital tinglysning imidlertid allerede er trådt i kraft, og reglerne om autoriserede anmeldere således ikke kan sættes i kraft på et tidligere tidspunkt end disse, er det efter Justitsministeriets opfattelse rigtigst at fastholde den formulering, der er anvendt i høringsudkastet. Det fremgår dog nu af pkt. 3.3 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, at bemyndigelsen angår muligheden for at sætte reglerne i kraft på et tidligere tidspunkt end de øvrige ikke ikraftsatte dele af loven.

Forsikring & Pension har peget på, at anmelderordningen ikke bør sættes i kraft, før forsikringsbranchen er færdig med at udvikle de forsikringsprodukter, som anmelderen kan få behov for.

Justitsministeriet er enig i, at de relevante forsikringsprodukter bør foreligge på det tidspunkt, hvor anmelderordningen sættes i kraft, idet ansøgerne i forbindelse med ansøgningen om autorisation som anmelder skal dokumentere, at de opfylder kravene til sikkerhedsstillelse. Som anført ovenfor kan dette krav være opfyldt ved, at der er tegnet en forsikring.

Justitsministeren vil tidligst fra ændringslovens ikrafttræden, det vil i givet fald sige den 1. juli 2009, jf. lovforslagets § 5, kunne udnytte den foreslåede bemyndigelsesbestemmelse i § 13, stk. 2, 2. pkt., i loven om digital tinglysning.

Som anført i bemærkningerne til bemyndigelsesbestemmelsen i lovforslagets § 2, nr. 2, vil justitsministeren så vidt muligt sætte § 49 d i kraft senest tre uger før overgangen til digital tinglysning. Det forventes, at overgangen til digital tinglysning sker til september 2009.

Justitsministeriet bemærker i øvrigt, at Forsikring & Pension sammen med en række øvrige interessenter løbende inddrages i arbejdet med udformningen af de nærmere regler om betingelserne for at opnå autorisation som anmelder, herunder de nærmere regler om sikkerhedsstillelse.

Det er på denne baggrund Justitsministeriets opfattelse, at forsikringsbranchen, bl.a. gennem branchens tætte inddragelse i processen vedrørende udarbejdelse af de nærmere krav til sikkerhedsstillelsen, har det fornødne grundlag for og tid til at færdigudvikle de relevante forsikringsprodukter, inden anmelderordningen sættes i kraft.

3.3. Konvertering af papirbaserede pantebreve

Advokatrådet har peget på, at debitor i henhold til pantebrevet bør inddrages i forbindelse med, at der til afløsning af et papirbaseret pantebrev tinglyses et nyt digitalt pantebrev.

Danske Advokater og Danske Boligadvokater har også peget på, at der i forbindelse med konverteringen af papirbaserede pantebreve kan være risiko for, at påtegninger af betydning for debitor ikke overføres til det nye digitale pantebrev, og at der som følge heraf er risiko for, at der lides

retstab. Anmelderne bør derfor være forpligtet til at orientere pantebrevs-debitorerne om konverteringen af pantebreve.

Tinglysningen af et nyt digitalt pantebrev er en disposition, som det efter tingbogen er debitor efter pantebrevet, der er berettiget til at foretage. Anmeldelse af det digitale pantebrev forudsætter således, at debitor har givet anmelderen samtykke til at foretage denne tinglysning, jf. tinglysningslovens § 49 c, stk. 2, som affattet ved loven om digital tinglysning. At debitor skal inddrages ved tinglysning af et afløsningspantebrev følger således af de regler, der allerede er vedtaget. En bemærkning herom er blevet tilføjet i de almindelige bemærkninger til lovforslaget under pkt. 3.5, hvor det bl.a. også er anført, at anmelderen, såfremt eventuelle påtegninger på pantebrevet af interesse for debitor ikke overføres til tingbogen i forbindelse med konverteringen af papirpantebrevet til et digitalt pantebrev, vil kunne pådrage sig erstatningsansvar efter reglen i tinglysningslovens § 49 c, stk. 3, jf. loven om digital tinglysning.

Danske Advokater og Danske Boligadvokater har endvidere anført, at de autoriserede anmeldere bør være forpligtet til at opbevare de aflyste papirbaserede pantebreve, indtil der er indtrådt forældelse.

Justitsministeriet finder ikke grundlag for at foreslå regler, der pålægger de autoriserede anmeldere at opbevare aflyste papirbaserede pantebreve i en længere årrække. Når pantebrevet er konverteret, vil det være det digitale pantebrev, der er gældende, jf. § 15, stk. 12, i loven om digital tinglysning. Lovforslagets § 2, nr. 5, indeholder endvidere bestemmelser, der skal sikre, at der foreligger bemyndigelse og samtykke mv. fra indehavere af relevante rettigheder, der dermed inddrages i forbindelse med konverteringen, jf. forslaget til § 15, stk. 14, i loven om digital tinglysning. En autoriseret anmelder vil kunne vælge at opbevare aflyste papirbaserede pantebreve, hvis vedkommende måtte finde anledning hertil, f.eks. med henblik på at sikre sig bevis for grundlaget for konverteringen.

Finansrådet og Realkreditrådet har anført, at beskrivelsen af de rettighedshavere, som den autoriserede anmelder skal indhente et samtykke fra forud for aflysning af det papirbaserede pantebrev, bør udvides til også at omfatte sekundære panthavere. I høringsudkastet anførtes således alene, at der foruden bemyndigelse fra den ifølge tingbogen berettigede skulle foreligge samtykke fra eventuelle rettighedshavere ifølge transport af pantebrevet.

På baggrund af høringssvaret er bestemmelsens ordlyd ændret, således at det nu fremgår, at der skal foreligge samtykke til aflysning fra "eventuelle andre indehavere af omsætningsbeskyttede rettigheder". Det er endvidere i pkt. 3.5 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget anført, at "andre indehavere af omsætningsbeskyttede rettigheder" f.eks. er rettighedshavere ifølge sekundær pantsætning eller transport af pantebrevet.

Finansrådet og Realkreditrådet har foreslået, at det i bemærkningerne til bestemmelsen præciseres, at der med kravet om, at der skal være tale om tinglysning af et "tilsvarende" digitalt pantebrev ligger, at det digitale pantebrev i afgiftsmæssig forstand er identisk med det aflyste papirbase-rede dokument og således ikke ville udløse større variabel tinglysnings-afgift end det pantebrev, der aflyses.

Bemærkningerne til bestemmelsen er præciseret i overensstemmelse med det foreslåede.

Finansrådet og Realkreditrådet har endvidere peget på, at forslaget om, at tinglysning af et afløsningspantebrev kan ske afgiftsfrit, rettelig burde fremgå af tinglysningsafgiftsloven.

Justitsministeriet bemærker, at den foreslåede bestemmelse, der giver hjemmel til i fem år fra lovens ikrafttrædelse at foretage afgiftsfri tinglysning af et digitalt pantebrev i forbindelse med aflysning af et tilsvarende papirbaseret pantebrev, efter sit indhold er en overgangsregel og derfor bør fremgå af loven om digital tinglysning og ikke som en ændring af tinglysningsafgiftsloven.

Finans og Leasing har tilkendegivet, at organisationen antager, at autoriserede anmelderes mulighed for at foretage aflysning af papirbaserede pantebreve uden forudgående konvertering og samtidig tinglysning af et tilsvarende digitalt pantebrev også vil kunne anvendes for så vidt angår pantebreve tinglyst i bilbogen og personbogen.

Justitsministeriet bemærker, at det følger af tinglysningslovens § 49 c, stk. 6, som affattet ved loven om digital tinglysning, at bestemmelserne i stk. 1-5 vedrørende ordningen med autoriserede anmeldere finder tilsvarende anvendelse på dokumenter vedrørende panterettigheder og ejendomsforbehold, der skal tinglyses i henholdsvis bilbogen, andelsboligbo-

gen og personbogen. Dette er præciseret under pkt. 3.5 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.

Finans og Leasing har endvidere anført, at der bør ske automatisk konvertering af ikkenegotiable ejerpantebreve i biler i lighed med den ordning, der efter § 15, stk. 6, i loven om digital tinglysning gælder for ikke-negotiable pantebreve udstedt til realkreditinstitutter.

Baggrunden for, at der umiddelbart kan ske konvertering af ikkenegotiable pantebreve, der er udstedt til realkreditinstitutter i henhold til lov om realkreditlån og realkreditobligationer mv., er omtalt i pkt. 4.5.3 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget om digital tinglysning. Det fremgår heraf, at Tinglysningsretten i forhold til disse pantebreve i forvejen vil være i besiddelse af de fornødne oplysninger, herunder navnlig oplysningerne om panthaver, for automatisk at kunne gennemføre konverteringen af pantebrevene. Det fremgår endvidere, at det har været af betydning, at man ved en sådan undtagelse til kravet om indsendelse eller mortifikation af pantebrevet som betingelse for, at konvertering kan finde sted, kunne spare det uforholdsmæssigt store ressourceforbrug, der ville være forbundet med håndtering af det meget betydelige antal tinglyste realkreditpantebreve, der ellers i givet fald skulle indsendes til Tinglysningsretten.

Justitsministeriet finder ikke, at ordningen med "automatisk" konvertering (jf. bestemmelsen i § 15, stk. 6, i loven om digital tinglysning, hvorefter ikkenegotiable pantebreve udstedt til realkreditinstitutter i henhold til lov om realkreditlån og realkreditobligationer m.v. anses for konverteret fra lovens ikrafttræden) bør udstrækkes til andre pantebreve, idet Tinglysningsretten ikke kan antages at være i besiddelse af tilstrækkelige oplysninger om pantebrevene til at kunne foretage "automatisk" konvertering.

3.4. Midlertidig lukning af tinglysningen

Advokatrådet, Danske Advokater, Danske Boligadvokater og Den danske Landinspektørforening har anført, at lukkeperioden bør være så kort som muligt, og anført, at tilrettelæggelsen af arbejdet i forbindelse med genåbningen bør overvejes nærmere. **Danske Advokater og Danske Boligadvokater** har i den forbindelse anført, at de ekspeditioner, som burde være blevet foretaget i lukkeperioden, bør ekspederes først, og at rettighederne bør gives prioritet i overensstemmelse med den række-

følge, som de ville være indkommet i under lukkeperioden. **Den danske Landinspektørforening** har peget på, at etableringen af en simpel form for digital dagbog i lukkeperioden kunne overvejes, således at anmeldelser registreret i denne dagbog gives prioritet i overensstemmelse hermed. **Dansk Ejendomsmæglerforening** har fremsat et lignende forslag. **Finans og Leasing** har endvidere anført, at en kortere lukkeperiode for bilbogen end tre uger bør være tilstrækkelig.

Justitsministeriet er enig i, at lukkeperioden ikke bør strække sig over længere tid, end hvad der er nødvendigt for at varetage de hensyn, der ligger bag lukkeperioden, dvs. dels at der – når det nye system sættes i drift – ikke er et efterslæb af dokumenter, som skal behandles efter de hidtidige regler, dels at kunne fastfryse indholdet af tingbogen og dermed sikre, at alle data overføres korrekt fra det gamle til det nye system. Lukkeperioden for det enkelte tinglysningsregister vil, som bestemmelsen er formuleret, ikke kunne overstige tre uger.

Justitsministeriet bemærker, at der med lovforslaget ikke er taget stilling til den præcise længde af den periode, hvor der lukkes for anmeldelser til tinglysning. Den nærmere udmøntning af bemyndigelsen vil ske i dialog med Tinglysningsretten og de relevante brugere af tinglysningssystemet.

Ved genåbningen af tinglysningen vil rettigheder, der er stiftet i lukkeperioden, og som efter reglerne i tinglysningsloven skal tinglyses for at opnå beskyttelse mod aftaler og retsforfølgning, skulle tinglyses efter de nye regler. Dette vil betyde, at eksempelvis en pantsætning foretaget i lukkeperioden vil skulle anmeldes til tinglysning elektronisk. Pantet – som ikke vil kunne opnå omsætningsbeskyttelse før de nye regler er trådt i kraft – vil herefter opnå prioritet i henhold til det nøjagtige tidspunkt på dagen, hvor anmeldelsen sker. Eventuelle tidligere anmeldte rettigheder må derfor respekteres.

Justitsministeriet finder ikke, at det ville være muligt (eller i øvrigt hensigtsmæssigt) at gennemføre en ordning som skitseret af Danske Advokater og Danske Boligadvokater, hvorefter de ekspeditioner, som kunne have været foretaget i lukkeperioden, ved genåbningen af tinglysningen ekspederes først. En sådan ordning ville forudsætte, at Tinglysningsretten var i stand til at tage stilling til, hvilke dokumenter der ville kunne have været anmeldt i lukkeperioden, og ville i øvrigt ikke tilskynde rettighedshaverne til at anmelde deres rettigheder hurtigst muligt efter åbningen af det nye tinglysningssystem.

Justitsministeriet finder endvidere, at ordningerne foreslået af Den danske Landinspektørforening og Dansk Ejendomsmæglerforening ville være forbundet med et ikke ubetydeligt ressourceforbrug, ligesom en sådan regel umiddelbart synes at stride mod bemyndigelsesbestemmelsens overordnede formål, herunder at det skal være muligt inden overgangen til digital tinglysning at færdigbehandle alle anmeldte fysiske dokumenter samt sikre, at der i forbindelse med overgangen kan ske fastfrysning af indholdet i tingbogen, jf. ovenfor.

Finansrådet og Realkreditrådet har givet udtryk for, at det vil være nødvendigt, at Tinglysningsretten hurtigst muligt returnerer dokumenter, der afvises i lukkeperioden, således at anmelderen bliver gjort opmærksom på afvisningen.

Justitsministeriet er enig i det anførte, og det er derfor i bemærkningerne til bestemmelsen tilføjet, at dokumenter, der som følge af lukkeperioden afvises, forudsættes returneret til anmelderen hurtigst muligt.

Finans og Leasing har henstillet, at det i bemærkningerne præciseres, at manglende tinglysning af et pantebrev i lukkeperioden ikke i sig selv fører til, at der kan ske omstødelse efter konkurslovens § 70, hvorefter en panteret mv., som ikke er sikret mod retsforfølgning uden unødigt ophold efter gældens stiftelse, kan omstødes, hvis sikringsakten er foretaget senere end tre måneder før fristdagen.

De almindelige bemærkninger til lovforslaget, pkt. 3.5, er præciseret i overensstemmelse hermed. Det er endvidere anført, at tinglysning af et pantebrev, som udstedes til sikkerhed for en gæld, der er stiftet i lukkeperioden, skal ske umiddelbart efter, at der på ny åbnes for anmeldelse af dokumenter til tinglysning, for at undgå, at der kan opstå spørgsmål vedrørende omstødelse i medfør af konkurslovens § 70.

3.5. Lovforslagets økonomiske og administrative konsekvenser mv.

Finansrådet og Realkreditrådet har anført, at finanssektoren er uenig i, at lovforslaget ingen økonomiske eller administrative konsekvenser har for erhvervslivet. Sektoren har således anført, at finanssektoren skal afsætte ressourcer til at tilrettelægge en særlig sagshåndtering for lånesager i lukkeperioden. **Forsikring & Pension** har også peget på, at den manglende mulighed for at foretage tinglysning kan få økonomiske konsekvenser.

Justitsministeriet er enig i, at lukkeperioden vil kunne få visse negative økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet. Lovforslagets bemærkninger herom er udformet i overensstemmelse hermed. Endvidere er det i bemærkningerne tilføjet, at lukkeperioden vil nødvendiggøre, at visse dele af erhvervslivet i denne kortere periode må tilrettelægge deres sagshåndtering anderledes end normalt.