EUROPOS
KOMISIJA

Briuselis, 2022 03 09
COM(2022) 87 final

KOMISIJOS ATASKAITA EUROPOS PARLAMENTUI IR TARYBAI

Nekilnojamojo turto registruose esančios informacijos derinimo poreikio ir proporcingumo ir tų registrų sujungimo poreikio vertinimas

KOMISIJOS ATASKAITA EUROPOS PARLAMENTUI IR TARYBAI

Nekilnojamojo turto registruose esančios informacijos derinimo poreikio ir proporcingumo ir tų registrų sujungimo poreikio vertinimas

1. ĮVADAS

Direktyvos (ES) 2015/849[1] (toliau – Kovos su pinigų plovimu direktyva arba KPPD) su pakeitimais, padarytais Direktyva (ES) 2018/843[2] (toliau – 5-oji KPPD), 32b straipsnio 2 dalyje reikalaujama, kad Komisija pateiktų Europos Parlamentui ir Tarybai ataskaitą, kurioje būtų įvertintas valstybių narių nacionaliniuose nekilnojamojo turto registruose esančios informacijos derinimo poreikis ir proporcingumas ir tų registrų sujungimo poreikis. Nors nustatytas šios ataskaitos pateikimo terminas buvo 2020 m. gruodžio 31 d., Komisija nusprendė atidėti jos priėmimą, kad į šį vertinimą būtų galima atsižvelgti rengiant pasiūlymų dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų dėl kovos su pinigų plovimu ir teroristų finansavimu rinkinį[3] (šis rinkinys Komisijos priimtas 2021 m. liepos 20 d.).

KPPD apima kelias priemones, kuriomis siekiama atsižvelgti į pinigų plovimo ir teroristų finansavimo riziką nekilnojamojo turto sektoriuje ir ją mažinti. Tai apima notarų ir kitų sudarant nekilnojamojo turto sandorius dalyvaujančių teisės specialistų, taip pat nekilnojamojo turto agentų priskyrimą prie subjektų, kuriems taikomi kovos su pinigų plovimu ir teroristų finansavimu įpareigojimai, o po pakeitimų, padarytų 5-ąja KPPD, informacija apie nekilnojamojo turto nuosavybę turi būti prieinama nacionalinėms kovos su pinigų plovimu ir teroristų finansavimu institucijoms. KPPD 32b straipsnio 1 dalyje reikalaujama, kad valstybės narės suteiktų finansinės žvalgybos padaliniams (toliau – FŽP) ir kompetentingoms institucijoms prieigą – be kita ko, per registrus ar centrines elektroninių duomenų paieškos sistemas, jei tokie registrai ar sistemos yra įdiegti – prie informacijos, pagal kurią galima laiku identifikuoti bet kokius fizinius ar juridinius asmenis, kuriems priklauso nekilnojamasis turtas.

Siekiant įvykdyti 32b straipsnio 2 dalies reikalavimus, šioje ataskaitoje pateikiama: i) dabartinės su žemės registrais susijusios padėties analizė, ii) apibūdinimas, kuo FŽP ir kompetentingoms institucijoms gali būti naudinga prieiga prie nekilnojamojo turto registrų, ir iii) su registruose esančios informacijos suderinimu ir tokių registrų sujungimu susijusios naudos, trūkumų ir reikalavimų vertinimas. Remiantis šiais elementais, atliekamas registrų derinimo ir sujungimo proporcingumo ir poreikio pradinis vertinimas.

---

[1] 2015 m. gegužės 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2015/849 dėl finansų sistemos naudojimo pinigų plovimui ar teroristų finansavimui prevencijos, kuria iš dalies keičiamas Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 648/2012 ir panaikinama Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2005/60/EB bei Komisijos direktyva 2006/70/EB (Tekstas svarbus EEE) (OL L 141, 2015 6 5, p. 73–117), su pakeitimais, padarytais 2018 m. gegužės 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2018/843.

[2] 2018 m. gegužės 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2018/843, kuria iš dalies keičiama Direktyva (ES) 2015/849 dėl finansų sistemos naudojimo pinigų plovimui ar teroristų finansavimui prevencijos ir iš dalies keičiamos direktyvos 2009/138/EB ir 2013/36/ES (OL L 156, 2018 6 19, p. 43–74).

[3] https://ec.europa.eu/info/publications/210720-anti-money-laundering-countering-financing-terrorism_en

Rengiant šią ataskaitą remtasi 2020 m. užsakytu išorės rangovo atliktu nepriklausomu tyrimu[4]. Tame tyrime apibendrinta informacija apie valstybių narių nekilnojamojo turto registrus ir tirtos ankstesnės ir dabartinės iniciatyvos sujungti registrus ir derinti juose esančią informaciją. Šioje ataskaitoje taip pat remiamasi informacija iš Komisijos 2014 m. užsakyto tyrimo[5], kuriame pateikti per Europos e. teisingumo portalo žemės registrų sąveikos sistemos kūrimo parengiamąjį darbą atlikto veiklos ir techninio tyrimo rezultatai.

„Nekilnojamojo turto registro“ apibrėžtis šioje ataskaitoje apima žemės registrus[6] ir kadastrus[7] – abiejų rūšių registruose gali būti informacijos, pagal kurią galima identifikuoti fizinį ar juridinį asmenį, kuriam priklauso nekilnojamasis turtas. Paprastai šie registrai vienas kitą papildo: žemės registrų įrašai oficialiai patvirtina turimas ar nuosavybės perdavimo aktais įgytas žemės nuosavybės teises, o kadastruose atliekama viešoji nekilnojamojo turto inventorizacija. Praktikoje valstybės narės bet kokio galimo informacijos derinimo ir (arba) registrų sujungimo projekto atveju turėtų konkrečiai nustatyti, kuriems nacionaliniams registrams tai taikoma, ir, jei pagal nacionalinę teisę žemės registras ir kadastras yra atskiri, – įtraukti juos abu.

2. ESAMA PADĖTIS

2.1. Registrai, kuriuose yra informacijos apie nekilnojamojo turto savininkus valstybėse narėse

Valstybių narių nekilnojamojo turto registrai yra išties skirtingi – skiriasi jų organizavimas, centralizacijos ir skaitmeninimo lygiai ir jų turinys.

Daugumoje valstybių narių nekilnojamojo turto nuosavybės duomenys tvarkomi dviejuose registruose – žemės registre ir kadastre. Aštuoniose valstybėse narėse žemės registrai ir kadastras tvarkomi kartu[8]. Kai kurios valstybės narės taip pat yra nusprendusios sukurti atskiras specializuotas duomenų bazes, pvz., nekilnojamojo turto identifikavimo mokesčių tikslais[9] arba dėl duomenų apie pirkimo kainas ir (arba) sandorius[10].

Nuo seno (tai pradėta daryti dar XIX amžiuje) registruojant nekilnojamojo turto duomenis susiformavo dvi pagrindinės – nuosavybės perdavimo aktų ir nuosavybės teisių – registravimo sistemos. Nuosavybės perdavimo aktas yra konkretaus sandorio dokumentas. Jis naudojamas kaip konkretaus susitarimo (pvz., nekilnojamojo turto pardavimo) įrodymas,

[4] Europos Komisija, Finansinio stabilumo, finansinių paslaugų ir kapitalo rinkų sąjungos generalinis direktoratas, *Study on the harmonisation and interconnection of real estate registers: final report*, Leidinių biuras, 2021, https://data.europa.eu/doi/10.2874/068191; toliau tekste: Europos Komisija (2021).
[5] Europos Komisija, Teisingumo generalinis direktoratas, Schmitz, P., Athanasiou, P., Torrinha, P. et al., *Land Registers Interconnection feasibility and implementation analysis*, Leidinių biuras, 2015, https://data.europa.eu/doi/10.2838/711978; toliau tekste: Europos Komisija (2015).
[6] Žemės registras suprantamas kaip viešasis nekilnojamojo turto nuosavybės perdavimo aktų arba nuosavybės teisių registras.
[7] Kadastras – tam tikros teritorijos sisteminis žemės vienetų aprašas. Šį aprašą sudaro žemėlapiai su pažymėta kiekvieno vieneto buvimo vieta ir ribomis ir susijusių duomenų įrašai. Svarbiausia informacija tuose įrašuose yra žemės vieneto identifikacinis numeris ir plotas, paprastai klasifikuojant pagal skirtingus žemės naudojimo būdus.
[8] Kipre, Danijoje, Vengrijoje, Lietuvoje, Rumunijoje, Slovakijoje, Slovėnijoje ir Estijoje.
[9] Portugalija ir Prancūzija.
[10] Vokietija ir Suomija.

tačiau jis pats nėra sandorio šalių juridinės teisės sudaryti ir įvykdyti tą susitarimą įrodymas[11]. Alternatyvioje sistemoje, kurioje registruojamos nuosavybės teisės, nuosavybės teisės įregistravimas yra nuosavybės įrodymas. Šiuo metu nuosavybės teisių sistemą arba abi sistemas taiko 23, o tik nuosavybės perdavimo aktų sistemą – 4 valstybės narės[12]. Kai kuriose valstybėse narėse nuo nuosavybės perdavimo aktų sistemos laipsniškai pereinama prie nuosavybės teisių sistemos; tačiau niekur nevyksta pokyčių priešinga kryptimi[13].

Įvairūs pirmiau apibūdinti registrai daugelyje valstybių narių yra centralizuoti nacionaliniu lygmeniu, t. y. apima visą šalies teritoriją. Tačiau taip nėra Prancūzijoje[14], Vokietijoje ir Italijoje[15]. Mišri sistema taikoma Ispanijoje: nors joje yra daugiau kaip tūkstantis žemės registrų, turinčių išimtinę kompetenciją ir savas duomenų bazes, joje veikia ir nacionalinė susietoji platforma[16]. Panašią sistemą turi ir Graikija: joje žemės registro duomenų bazę centralizuotai šalies mastu tvarko įmonė ir ji atnaujinama iš vietos žemės registrų pagal į juos įtraukiamus sandorius[17].

Dauguma valstybių narių turi skaitmeninius registrus, prieinamus internetu. Vis dėlto yra ir išimčių. Prancūzijoje vietos registrų duomenys, nors ir suskaitmeninti, nėra prieinami internetu, o užklausų rezultatai pateikiami rankiniu būdu, nesinchronizuotai (išskyrus Elzaso ir Mozelio regionus)[18]. Liuksemburgo registras taip pat veikia ne internetu[19].

2.2. Nekilnojamojo turto registrų vaidmuo ir tikslas bendrojoje rinkoje

Nekilnojamojo turto registruose saugomų duomenų pagrindinė paskirtis – suteikti teisinį tikrumą dėl konkretaus nekilnojamojo turto vieneto nuosavybės teisių ir trečiųjų asmenų teisių. Nekilnojamojo turto registruose saugomais duomenimis naudojasi ne tik valdžios institucijos, bet ir piliečiai, taip pat specialistai, dažniausiai turėdami teisėtą interesą tai daryti dėl galimo nuosavybės pasikeitimo ar trečiosios šalies ieškinio. Nekilnojamojo turto registrais gali būti naudojamasi šalies viduje ir tarpvalstybiniais atvejais, todėl jie turi su bendrąja rinka susijusį aspektą. Toliau sąraše pateikiama neišsami atvejų, kada nekilnojamojo turto registrais gali būti naudojamasi tarpvalstybiniu lygmeniu, apžvalga:

- Vienas įprastas naudojimosi nekilnojamojo turto registrais būdas yra susijęs su nekilnojamojo turto kitoje valstybėje narėje pirkimu. Piliečiai arba specialistai gali

[11] Europos Komisija (2015), p. 273.
[12] Ten pat, p. 145–146, neįskaitant Jungtinės Karalystės. Nuosavybės teisių sistemą arba abi sistemas turinčios valstybės narės yra Austrija, Bulgarija, Kipras, Čekija. Vokietija, Danija, Estija, Graikija, Ispanija, Suomija, Prancūzija, Kroatija, Vengrija, Airija, Italija, Lietuva, Latvija, Malta, Lenkija, Portugalija, Švedija, Slovėnija ir Slovakija. Tik nuosavybės perdavimo aktų sistemą turinčios valstybės narės yra Belgija, Liuksemburgas, Nyderlandai ir Rumunija. Nuosavybės teisių registravimo modelis taikomas Prancūzijos Elzaso ir Mozelio regionuose, priešingai nei likusioje šalies dalyje. Tas pats pasakytina ir apie Trento autonominę provinciją Italijoje.
[13] Europos Parlamentas. JURI komiteto užsakymu atliktas tyrimas, *Cross Border Acquisitions of Residential Property in the EU: Problems Encountered by Citizens*, 2016, p. 58–59.
[14] Prancūzijoje yra 120 vietos, tarpusavyje nesusijusių nekilnojamojo turto registrų.
[15] Kai kurie regionai Italijoje turi atskirus registrus, tačiau taip pat yra vienas bendras didžiąją šalies dalį apimantis registras.
[16] Touriñán T, The Spanish Land Registration system and the IMOLA project, *IMOLA II Project (The European Land Register Document (ELRD): A common Semantic Model for Land Registers Interconnection)*, p. 248, 252.
[17] https://e-justice.europa.eu/109/LT/land_registers_in_eu_countries?GREECE&init=true&member=1
[18] Europos Komisija (2015), p. 242–243.
[19] Ten pat, p. 216.

norėti patikrinti užsienyje esančio nekilnojamojo turto teisinį statusą ir su juo susijusius įsipareigojimus arba tikslią nuosavybės teise valdomo turto registraciją[20].

- Nekilnojamojo turto registrais gali būti remiamasi su nekilnojamuoju turtu susijusiuose teismo procesuose[21], įskaitant teismo sprendimų vykdymą.
- Nekilnojamojo turto registrais gali būti naudojamasi ir keičiantis informacija tarp mokesčių administratorių. Pagal Direktyvą 2011/16/ES[22] informacija apie pajamas ir nekilnojamojo turto nuosavybę automatiškai keičiamasi tarpvalstybiniu mastu tarp mokesčių administratoriaus toje valstybėje narėje, kurioje yra turtas, ir mokesčių administratoriaus toje valstybėje narėje, kurioje gyvena turto savininkas.
- Nekilnojamojo turto registrais gali būti naudojamasi siekiant gauti informacijos apie su turtu susijusius įsipareigojimus. Taip gali būti, pavyzdžiui, finansų įstaigoms konsultuojantis dėl paskolų ir hipotekos paskolų suteikimo.
- Institucijos gali nekilnojamojo turto registrais remtis per procesus dėl mokestinių įsipareigojimų, įskaitant reikalavimus, susijusius su mokesčiais, muitais ir kitomis priemonėmis pagal Direktyvą 2010/24/ES[23].
- Nekilnojamojo turto registrais taip pat gali būti naudojamasi paveldėjimo bylose. Visų pirma, Reglamente (ES) Nr. 650/2012[24] reikalaujama, kad Europos paveldėjimo pažymėjimą išduodanti institucija patikrintų informaciją apie mirusiajam priklausiusį turtą.
- Bankroto procedūros atveju paiešką nekilnojamojo turto registruose gali atlikti ne tik valdžios institucija, bet ir kreditoriai.

2.3. Sujungimo iniciatyvos

ES lygmeniu jau imtasi kelių iniciatyvų susieti nacionalinius žemės registrus.

Žemės registrų sąveikos sistema „Land Registers Interconnection“ (LRI) yra šiuo metu vykdomas pagal Europos Sąjungos teisingumo programą[25] finansuojamas projektas, prie kurio gali savanoriškai prisijungti valstybės narės[26]. Juo siekiama per Europos e. teisingumo portalą[27] suteikti bendrą prieigą prie dalyvaujančių valstybių narių žemės registrų. Pirmame projekto etape sukurta techniškai funkcionali Austrijos ir Estijos žemės registrų sąsaja. Būsimos paslaugos parodomoji versija yra viešai prieinama[28]. Antrasis valstybių narių LRI

[20] Moerkerke J., IMOLA II, the ELRA's commitment with European citizens: opening a collaboration framework with EU authorities, *IMOLA II Project (...)*, p. 29.

[21] M. Cuccaro, The ELRD as a source of information for courts in Cross-border matters, *IMOLA II Project (...)*, p. 221. Šiame šaltinyje visų pirma teigiama, kad „(...) *jau vien dėl praktinių priežasčių gali būti labai naudinga tiksliai sužinoti, ar ieškovas apie teismo procesą tinkamai pranešė kompetentingame žemės registre, kuris gali būti kitoje valstybėje narėje nei ta, kurioje jurisdikciją turintis teisėjas sprendžia tarpvalstybinį ginčą.*“

[22] 2011 m. vasario 15 d. Tarybos direktyva 2011/16/ES dėl administracinio bendradarbiavimo apmokestinimo srityje ir panaikinanti Direktyvą 77/799/EEB.

[23] 2010 m. kovo 16 d. Tarybos direktyva 2010/24/ES dėl savitarpio pagalbos vykdant reikalavimus, susijusius su mokesčiais, muitais ir kitomis priemonėmis (OL L 84, 2010 3 31, p. 1–12), ir Europos Komisija (2021), p. 29.

[24] 2012 m. liepos 4 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 650/2012 dėl jurisdikcijos, taikytinos teisės, teismo sprendimų paveldėjimo klausimais pripažinimo ir vykdymo bei autentiškų dokumentų paveldėjimo klausimais priėmimo ir vykdymo bei dėl Europos paveldėjimo pažymėjimo sukūrimo (OL L 201, 2012 2 27) 66 straipsnio 5 dalis.

[25] 2021 m. balandžio 28 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2021/693, kuriuo nustatoma Teisingumo programa ir panaikinamas Reglamentas (ES) Nr. 1382/2013 (OL L 156, 2021 5 5, p. 21–38).

[26] Daugiau informacijos: https://lri-ms.eu/.

[27] https://e-justice.europa.eu/

[28] https://lri-ms.eu/outcomes

sąsajos projektas, remiamas ES lėšomis, pradėtas 2020 m. kovo mėn. ir užbaigtas 2021 m. spalio mėn. Vykdydama šį projektą Latvija prijungė savo žemės registrą prie LRI paslaugų platformos. Vengrija, Portugalija ir Ispanija atliko išsamią analizę, kad prieš pradėdamos kurti nacionalinę LRI sąsają visiškai suprastų konkrečias šalies sąlygas, kurias reikia atitikti.

2020 m. komunikate „Teisingumo sistemų skaitmeninimo Europos Sąjungoje priemonių rinkinys“ Komisija teigė, kad LRI sistema, siekiant išnaudoti visą jos potencialą, turėtų būti išplėsta ES mastu, užsibrėžiant uždavinį iki 2024 m. užtikrinti visapusišką valstybių narių dalyvavimą joje[29].

Žemės registrų sąveikumo modelis IMOLA yra pagal Europos Sąjungos teisingumo programą bendrai finansuojamas Europos žemės registrų asociacijos projektas[30]. Pagal šį projektą siekiama sukurti bendrą nekilnojamojo turto registruose esančios informacijos tvarkymo ES lygmeniu šabloną, su nuorodomis į aiškinamąją medžiagą įvairiomis kalbomis. Pagrindinis IMOLA pasiekimas yra sukurta Europos žemės registro dokumento koncepcija: tai yra šablonas, kurį naudojant būtų ES lygmeniu tvarkoma žemės registrų informacija, įskaitant semantinį modelį[31].

3. NEKILNOJAMASIS TURTAS IR NEKILNOJAMOJO TURTO REGISTRAI PINIGŲ PLOVIMO IR TERORISTŲ FINANSAVIMO KONTEKSTE

Šiame skyriuje aptariama, kokiais būdais gali būti naudojamasi nekilnojamojo turto registrais kovojant su pinigų plovimu ir teroristų finansavimu.

3.1. Rizikos veiksniai ir dažnai pasitaikantys piktnaudžiavimo atvejai nekilnojamojo turto sektoriuje pinigų plovimo ir teroristų finansavimo tikslais

Finansinių veiksmų darbo grupės (FATF) duomenimis, nekilnojamojo turto pirkimo rinka dažnai naudojamasi nusikalstamu būdu įgytoms pajamoms realizuoti: nekilnojamasis turtas sudaro apie 30 proc. 2011–2013 m. visame pasaulyje konfiskuoto nusikalstamu būdu įgyto turto[32]. Nors duomenų apie pinigų plovimo ir teroristų finansavimo mastą šiame sektoriuje gauti sunku, Europos Sąjungos teisėsaugos agentūra Europolas prognozuoja, kad nekilnojamojo turto ir statybos sektorių patrauklumą pinigų plovimui vidutiniu laikotarpiu dar labiau didins COVID-19 pandemija[33]. Europos Komisijos 2019 m. atliktame pinigų plovimo ir teroristų finansavimo rizikos, darančios poveikį bendrajai rinkai ir susijusios su tarpvalstybine veikla, vertinime[34] (toliau – viršnacionalinis rizikos vertinimas) buvo įvertinta, kad nekilnojamojo turto sektoriaus pažeidžiamumas teroristų finansavimo atžvilgiu yra didelis, o pinigų plovimo atžvilgiu – didelis arba labai didelis[35].

[29] COM(2020) 710 *final*, p. 13–14.
[30] https://www.elra.eu/imola/
[31] Ten pat.
[32] FATF, *Money Laundering and Terrorist Financing Vulnerabilities of Legal Professionals*, 2013, p. 24.
[33] Europolas, *Beyond the Pandemic: How COVID-19 Will Shape the Serious and Organised Crime Landscape in the EU*, 2020, p. 12.
[34] SWD(2019) 650 *final*.
[35] Ten pat, p. 171.

Nekilnojamasis turtas naudojamas daugiausia paskutiniame pinigų plovimo ciklo etape, t. y. integravimo etape[36]. Jis teikia galimybę į teisėtą ekonomiką integruoti neteisėtas lėšas, sugrąžinti nusikaltėliams pajamas ir net gauti teisėtų pajamų[37]. Taip pat dėl nekilnojamajam turtui paprastai būdingo vertės didėjimo galima nurodyti jo pardavimą kaip teisėtą lėšų įgijimo priežastį[38].

Įprastai nusikaltėlių naudojami metodai dažnai apima sudėtingas nekilnojamojo turto įgijimo schemas: naudojamos sudėtingos struktūros paskolos arba kredito finansavimas, naudojamasi specialistų tarpininkavimu, pasitelkiami verslo juridiniai subjektai, manipuliuojama turto vertinimu, naudojamos piniginės priemonės, tokios kaip grynieji pinigai ar čekiai, naudojamos hipotekos schemos arba turtas naudojamas iš neteisėtos veiklos gautiems pinigams nuslėpti[39].

3.2. Naudojimasis nekilnojamojo turto registrais kovojant su pinigų plovimu ir teroristų finansavimu

Informacija, esanti nekilnojamojo turto registruose, gali būti įvairiai naudinga kompetentingoms institucijoms ir FŽP. Atliktas tyrimas, kuriuo pagrįsta ši ataskaita ir į kurį įtrauktos tikslinės konsultacijos su institucijomis, kovojančiomis su pinigų plovimu ir teroristų finansavimu, patvirtina, kad apskritai tos institucijos yra patenkintos sparčiu tarpvalstybiniu FŽP ir kompetentingų institucijų keitimusi informacija apie nekilnojamąjį turtą ir nekilnojamojo turto registrų duomenimis, nes paprastai tai teikia galimybę nustatyti, kam priklauso nuosavybės teisės, ir gauti informacijos apie nekilnojamąjį turtą[40]. Tačiau, nors galėtų būti naudinga suderinti nekilnojamojo turto registruose esančią informaciją ir suteikti FŽP bei kompetentingoms institucijoms prieigą prie kitų valstybių narių nekilnojamojo turto registrų, svarbu pažymėti, kad iš tokių registrų įmanoma gauti ne visą FŽP ir kompetentingoms institucijoms svarbią informaciją.

Apskritai pinigų plovimui ir teroristų finansavimui nekilnojamojo turto sektoriuje yra būdingos sudėtingos schemos, apimančios priedangos įmonių naudojimą, sudėtingas nuosavybės struktūras, apimančias patikos fondus ar mažo skaidrumo jurisdikciniuose vienetuose įsteigtas įmones, arba paskirtųjų asmenų dalyvavimą. 2019 m. atlikto viršnacionalinio rizikos vertinimo duomenimis, privačiojo sektoriaus atstovai mano, kad nustatyti tikrąjį nekilnojamojo turto savininką yra sunku, ypač kai pardavėjas ir pirkėjas sudaro sandorį naudodamiesi patikos fondais. FŽP apklausa parodė, kad 61 proc. respondentų laiko nekilnojamojo turto sandorius, kuriuos sudaro tik tretieji asmenys ir tarpininkai, dažna pinigų plovimo ir teroristų finansavimo veiklos schema nekilnojamojo turto sektoriuje. Taip pat 44 proc. respondentų nurodė, kad tam pasitelkiami verslo juridiniai subjektai, patikos fondai ar paskirtieji asmenys, o 39 proc. respondentų teigimu, didelė problema yra tai, kad sunku nustatyti tikrąją nekilnojamojo turto savininko, nuomininko ar investuotojo tapatybę[41].

[36] Europos Komisija (2021), p. 37.
[37] Europos Parlamento tyrimų tarnyba, *Understanding Money Laundering through Real Estate Transactions*, 2019, p. 2, ir Europos Komisija (2021), ten pat.
[38] FATF, *Money Laundering and Terrorist Financing Vulnerabilities of Legal Professionals*, 2013, p. 44.
[39] FAFT / EBPO, *Money laundering and terrorist financing through the real estate sector*, 2007.
[40] Europos Komisija (2021), p. 87, 91 (nekilnojamojo turto registrų turinys) ir 101–102 (tarpvalstybinis keitimasis informacija).
[41] Europos Komisija (2021), p. 50. Buvo galima rinktis daugiau kaip vieną atsakymą.

Siekiant aptikti tokius pinigų plovimo ir teroristų finansavimo atvejus, kai taikomi pirmiau apibūdinti metodai, nekilnojamojo turto registrais gali būti naudojamasi kartu su kitais susietais FŽP ir kompetentingoms institucijoms prieinamais registrais, pvz., tikrųjų savininkų registrais, nes šie gali suteikti patikimos, papildomos ir naujausios informacijos apie dabartinius, o kai kuriais atvejais ir buvusius nekilnojamojo turto savininkus. Per kompetentingų institucijų ir įpareigotųjų subjektų apklausą daugiau kaip 80 proc. respondentų teigė, kad informacija apie buvusias ir esamas nuosavybės teises yra naudinga jų darbe[42]. Tačiau kai kurie iš jų nurodė, kad kartais informacijos apie nuosavybės teises trūksta, o papildomų asmens duomenų, pvz., asmens kodo, trūkumas neleidžia nustatyti tikrojo savininko tapatybės[43].

Pinigų plovimo ir teroristų finansavimo veiklos nekilnojamojo turto sektoriuje specifika apima ir neįprastą turto įkainojimą didesne arba mažesne nei rinkos verte[44]. Taip pat dažnas elementas yra tai, kad nekilnojamojo turto vertė yra neproporcinga, palyginti su pirkėjo deklaruotomis pajamomis ir (arba) turtu[45]. Tokiomis aplinkybėmis 63 proc. respondentų nurodė, kad nekilnojamojo turto kaina yra svarbi informacija. Respondentai taip pat teigė, kad registruose trūksta duomenų apie nekilnojamojo turto pirkimo kainą arba jo įvertinimą[46]. Naujausi turimi duomenys apie tokios informacijos įtraukimą yra 2014 m. duomenys: tuo metu duomenys apie pirkimo kainą buvo saugomi keturiolikos valstybių narių nekilnojamojo turto registruose[47], o dar šešiose valstybėse narėse tokie duomenys buvo saugomi, tačiau jie nebuvo įtraukti į jokį registrą arba buvo registruoti atskirai, ne nekilnojamojo turto registre[48]. Su tuo siejamas ankstesnių įrašų apie nekilnojamojo turto nuosavybės teisių perdavimą, mokėjimo priemones (ypač atsižvelgiant į didėjančią nekilnojamojo turto pirkimo už grynuosius pinigus tendenciją) ir pirkimo sutartis nebuvimas.

Respondentai taip pat išreiškė abejonių dėl registruose esančios informacijos tikslumo (pvz., turto aprašas yra netikslus arba iš dalies nebetikslus) ir išsamumo (nors kondominiumai yra labai paplitę rinkoje, jie įtraukiami ne į visus registrus).

Kitame skirsnyje nagrinėjami galimo nekilnojamojo turto registrų sujungimo pranašumai ir trūkumai. Tai daroma iš siauros perspektyvos, t. y. kiek tai aktualu kovos su pinigų plovimu ir teroristų finansavimu sistemai ir kiek šie registrai naudojami su nekilnojamojo turto sektoriumi susijusio tarpvalstybinio pinigų plovimo ir teroristų finansavimo prevencijos ir kovos su jais tikslais.

4. NEKILNOJAMOJO TURTO REGISTRUOSE ESANČIOS INFORMACIJOS DERINIMAS

Nekilnojamojo turto registruose esančios informacijos derinimas šioje ataskaitoje reiškia minimalių nekilnojamojo turto duomenų rinkinio, kurį teiktų visos valstybės narės, sudarymą.

[42] Ten pat, p. 90.
[43] Ten pat.
[44] EBPO, *Money Laundering and Terrorist Financing Awareness Handbook for Tax Examiners and Tax Auditors*, 2019, p. 48; FATF, *Risk-Based Approach Guidance for Real Estate Agents*, 2008, p. 22, ir Europos Komisija (2021), p. 38.
[45] Europos Komisija (2021), p. 51.
[46] Ten pat, p. 91.
[47] Austrijos, Belgijos, Bulgarijos, Kipro, Danijos, Estijos, Graikijos, Ispanijos, Lietuvos, Liuksemburgo, Latvijos, Nyderlandų, Rumunijos, Švedijos; taip pat Europos Komisija (2015), p. 171–175.
[48] Airijoje, Vokietijoje, Suomijoje, Portugalijoje, Čekijoje, Slovakijoje; ten pat.

Šiuo metu registruose prieinamos informacijos suderinimo tikriausiai nepakaktų kovos su pinigų plovimu ir teroristų finansavimu institucijų poreikiams tenkinti. Registruose dažniausiai nėra tokios FŽP ir kompetentingoms institucijoms įprastai reikalingos informacijos kaip pardavėjo ir pirkėjo tapatybės duomenys, nekilnojamojo turto kaina, pardavimo data ar nuosavybės pasikeitimas (įskaitant nuosavybės teisių perdavimo įrašus). Taigi, atliekant bet kokį galimą derinimą reikėtų pridėti papildomus registruose surinktus ir saugomus duomenis, turinčius pridėtinės vertės kovojant su pinigų plovimu ir teroristų finansavimu.

Tuo pat metu reikėtų apdairiai nustatyti tokios informacijos prieinamumo lygį, nes galimybės ja naudotis kitais tikslais suteikimas gali būti ne visada proporcingas.

4.1. Nauda

Nekilnojamojo turto registruose esančios informacijos derinimas gali būti naudingas įvairiais atžvilgiais, ne tik vykdant pinigų plovimo, susijusių pirminių nusikaltimų ir teroristų finansavimo prevenciją ir kovą su jais. Jos derinimas gali paskatinti užbaigti nacionalinių nekilnojamojo turto registrų skaitmeninimą ir padidinti prieinamumą, pritaikant juos skaitmeniniam amžiui. Be to, suderinimas gali padėti pasiekti teisinį tikrumą, nes bendra struktūra su vartojama aiškia terminija ir teisine saugomos informacijos verte gali jau savaime prisidėti prie didesnio informacijos skaidrumo ir patikimumo. Suderinus nekilnojamojo turto registruose esančius duomenis, taip pat būtų galima greičiau gauti ir naudoti informaciją. Galiausiai, prieinama suderinta informacija nekilnojamojo turto registruose padėtų lengviau nustatyti nekilnojamojo turto nuosavybę savo šalyje arba kitose valstybėse narėse. Todėl tai padėtų ne tik vykdyti finansinę žvalgybą ir finansų tyrimus, bet ir įšaldyti bei konfiskuoti turtą.

4.2. Trūkumai ir apribojimai

Dabartiniai nekilnojamojo turto registrai yra sukurti konkrečiose nacionalinėse turto organizavimo sistemose.

Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 345 straipsnis yra Sutarčių neutralumo valstybių narių turto nuosavybės sistemos taisyklių atžvilgiu išraiška. Tačiau tai nereiškia, kad šioms taisyklėms negalioja pagrindinės Europos Sąjungos taisyklės, įskaitant, be kita ko, diskriminacijos uždraudimą, įsisteigimo laisvę ir laisvą kapitalo judėjimą[49]. Kitaip tariant, SESV 345 straipsnis nekliudytų derinti tokių dalykų kaip bendrai apibrėžtų duomenų rinkinio sudarymas, saugojimas ir pateikimas, jei tai būtų daroma laikantis pagrindinių Sąjungos teisės principų ir ypač Sąjungos neutralumo valstybių narių turto nuosavybės sistemos taisyklių atžvilgiu.

Atsižvelgiant į teisinius, politinius, organizacinius ir istorinius visoje ES esančių registrų skirtumus, norint suderinti nekilnojamojo turto registrus, valstybės narės turėtų įdėti nemažai pastangų, nes dėl to gali reikėti iš esmės perskirstyti užduotis, peržiūrėti nacionalines teisines sistemas, peržiūrėti ir keisti registrų struktūrą ir veikimą.

[49] Teisingumo Teismo sprendimas *Essent NV ir kiti*, sujungtos bylos C-105/12–C-107/12, 29–36 punktai; Teisingumo Teismo nuomonė 2/15 pagal nuomonės pateikimo procedūrą (dėl Singapūro), 107 punktas.

Jau vien registruose esančiai informacijai suderinti reikėtų administracinių ir finansinių sąnaudų. Kaip pažymima 4.2 skirsnyje, norint suderinti duomenis, reikėtų keisti teisės aktus, peržiūrėti registrų funkcijas ir galbūt perskirstyti kompetenciją nacionaliniu ir subnacionaliniais lygmenimis. Bandant įvertinti tokias sąnaudas, manoma, kad sąnaudos, kurios susijusios tik su pačiais registrais, yra priimtino dydžio (apskaičiuotas darbuotojų poreikis atitinka 3 etato ekvivalentus, valstybės narės vienkartinės išlaidos yra 50 000 EUR, o periodinės išlaidos nėra didelės[50]), tačiau tai vertinant neatsižvelgta į sąnaudas, kurias įvertinti sunkiau, pvz., susijusias su teisės aktų pakeitimais ir kompetencijos perskirstymu. Patikimesnius įverčius būtų galima gauti tik remiantis tiksliais suderinimo modeliais.

4.3. Išvados

Nors įvertintos nekilnojamojo turto registrų suderinimo sąnaudos nėra didelės, jas galima laikyti tik dalinėmis, taigi jos neteikia tikslios informacijos apie tokio suderinimo poveikį. Iš kovos su pinigų plovimu ir teroristų finansavimu perspektyvos dar svarbiau tai, kad vienintelis įmanomas suderinimas šiuo atžvilgiu galėtų būti pasiektas suderinant tą informaciją, kuri yra svarbi pinigų plovimo ir teroristų finansavimo prevencijai bei kovai su jais. Tačiau, kaip pažymėta pirmiau, daug kovos su pinigų plovimu ir teroristų finansavimu institucijoms reikalingos informacijos nėra pateikiama nekilnojamojo turto registruose. Priešingai, didžiosios dalies nekilnojamojo turto registruose esančios informacijos, kuri nėra svarbi kovojant su pinigų plovimu ir teroristų finansavimu, nebūtų įmanoma suderinti kovos su pinigų plovimu ir teroristų finansavimu tikslais.

5. NACIONALINIŲ NEKILNOJAMOJO TURTO REGISTRŲ SUJUNGIMAS

Nekilnojamojo turto registrai gali būti sujungiami įvairiomis formomis. Tai galėtų būti atliekama, pavyzdžiui, taip, kaip per bendrą sąsają Europos e. teisingumo portale sujungti tikrųjų savininkų registrai pagal KPPD. Arba tai galėtų būti centrinė sistema, kurioje būtų renkama ir suderintai pateikiama informacija iš nacionalinių nekilnojamojo turto registrų.

5.1. Nauda

Nacionalinių nekilnojamojo turto registrų sujungimas ES lygmeniu palengvintų tarpvalstybinę prieigą prie visų valstybių narių nacionaliniuose registruose esančios informacijos. Tai ne tik padėtų veiksmingiau įgyvendinti ES taisykles civilinės ir baudžiamosios teisenos srityse ir pagerinti teises kreiptis į teismą, bet ir galėtų apskritai būti palankus vidaus rinką skatinantis veiksnys, nes palengvintų tarpvalstybinius sandorius.

Kovos su pinigų plovimu ir teroristų finansavimu srityje registrų sujungimas galėtų padėti institucijoms išsamiau sužinoti apie fiziniams ar juridiniams asmenims ar kitoms juridinėms struktūroms priklausantį turtą. Prieiga prie nekilnojamojo turto duomenų iš visos ES galėtų padėti aptikti tarpvalstybinius elementus atliekant strategines ir operatyvines analizes, taip pat atliekant finansų tyrimus. Be to, toks sujungimas padėtų greičiau ir veiksmingiau taikyti turto įšaldymo ir konfiskavimo priemones. Kalbant plačiau nei apie kovos su pinigų plovimu ir teroristų finansavimu sistemą, lengvesnis tarpvalstybinis duomenų prieinamumas galėtų būti naudingas su paveldėjimo bylomis dirbančioms institucijoms, turint omenyje, kad ES viena iš

[50] Europos Komisija (2021), p. 99.

dešimties paveldėjimo bylų turi tarpvalstybinį aspektą[51]. Galiausiai, sujungimas galėtų paskatinti modernizuoti registrus, įskaitant visišką jų skaitmeninimą.

5.2. Trūkumai ir apribojimai

Reikia atsižvelgti į keletą veiksnių. Pirma, atliekant bet kokį sujungimą reikėtų išspręsti neaiškumus, susijusius su registre esančia informacija, – tai glaudžiai siejasi su pačia nacionaline sistema, kurioje sukurtas nekilnojamojo turto registras, įskaitant į jį įtraukiamos informacijos tikrinimą. Bet koks sujungimas, jei būtų atliktas be tinkamo suderinimo, gali sudaryti klaidingą įspūdį dėl registruose esančios informacijos palyginamumo. Su informacijos palyginamumu susijęs ir informacijos išsamumo klausimas. Nors nekilnojamojo turto registruose saugoma ne visa aktuali informacija, sujungti registrai gali sudaryti klaidingą įspūdį, tarsi juose yra visa kompetentingoms institucijoms reikalinga informacija (o iš tiesų ši informacija gali būti saugoma kitur). Dar viena problema siejasi su rizika, kad vien registrų sujungimas nesuteiktų pakankamo aiškumo, nebent vartojami terminai, deramai atsižvelgiant į teisinę specifiką, būtų tiksliai išversti į kitas kalbas.

Preliminariai vertinama, kad suderinus nekilnojamojo turto registruose esančią informaciją ir sujungus tuos registrus, valstybės narės patirtų nuo 95 000 iki 320 000 EUR vienkartinių išlaidų ir nuo 50 000 iki 175 000 EUR periodinių metinių išlaidų, priklausomai nuo to, kiek reikėtų keisti esamus registrus[52]. Be to, ES lygmeniu turėtų būti padengiama apie 100 000 EUR metinių sujungimo valdymo išlaidų. Kaip minėta 4.3 punkte, šie įverčiai gauti neatsižvelgiant į teisės aktų keitimo ir kompetencijos perskirstymo sąnaudas. Patikimesnius įverčius įmanoma parengti tik remiantis tiksliais sujungimo modeliais.

5.3. Išvados

Iš pirmiau pateiktos analizės matyti, kad jei nebūtų bent iš dalies suderinta nekilnojamojo turto registruose esanti informacija, registrų sujungimas turėtų trūkumų, kurie galėtų atsverti jo naudą. Sąnaudų atžvilgiu ištekliai, reikalingi sujungimui, nebūtų daug mažesni, net jeigu registruose esanti informacija būtų iš dalies suderinta[53].

6. PROPORCINGUMO IR BŪTINUMO VERTINIMAS

Šioje ataskaitoje siekiama pateikti informacijos apie nekilnojamojo turto registrų suderinimo arba sujungimo svarbą tik iš kovos su pinigų plovimu ir teroristų finansavimu perspektyvos. Ja nesiekiama pakeisti ar iš anksto paveikti bet kokių proporcingumo ir būtinumo vertinimų dėl kitų galimų Komisijos iniciatyvų, susijusių su nekilnojamojo turto registrais iš platesnės perspektyvos.

Iš pirmiau pateiktos analizės matyti, kad nekilnojamojo turto registrų sujungimas, atliekamas užtikrinant būtino lygio suderinimą, galėtų būti naudingas tuo, kad padėtų piliečiams ir įmonėms naudotis savo laisvėmis ir veiksmingai naudotis teise kreiptis į teismą

[51] SEC(2009) 410 *final*, p. 18.
[52] Aštuoniolikos valstybių narių išlaidos turėtų būti mažesnės, septynios valstybės narės galbūt patirtų didesnių išlaidų, o dviejų valstybių narių išlaidos būtų vidutinės; žr.: Europos Komisija (2021), p. 97.
[53] Ten pat, p. 99–100.

tarpvalstybiniais atvejais. Dėl šių priežasčių Komisija numato, kad iki 2024 m. prie žemės registrų sujungimo turėtų prisidėti visos valstybės narės[54].

Žvelgiant vien iš kovos su pinigų plovimu ir teroristų finansavimu perspektyvos, iš FŽP ir kompetentingų institucijų pateiktų atsiliepimų matyti, kad apskritai tarpvalstybinis keitimasis informacija apie nekilnojamąjį turtą vyksta pakankamai sparčiai. Tačiau šiuo metu daug kovos su pinigų plovimu ir teroristų finansavimu institucijoms reikalingos informacijos nėra pateikta nekilnojamojo turto registruose. Todėl, nors pinigų plovimo ir teroristų finansavimo rizika šiame sektoriuje yra didelė, žvelgiant iš kovos su jais perspektyvos, nėra pagrįstos būtinybės sujungti nekilnojamojo turto registrus kovos su pinigų plovimu ir teroristų finansavimu tikslais.

Siekiant padėti dirbti kovos su pinigų plovimu ir teroristų finansavimu institucijoms, Komisijos pasiūlymu dėl šeštosios kovos su pinigų plovimu direktyvos išplečiama šioms institucijoms prieinama informacija apie nekilnojamojo turto sandorius[55]. Tuo pat metu, siekiant užkirsti kelią piktnaudžiavimui sudėtingomis nuosavybės struktūromis ar grynaisiais pinigais nekilnojamojo turto sektoriuje pinigų plovimo tikslu, pasiūlymu dėl Kovos su pinigų plovimu reglamento išplečiamas reikalavimų dėl tikrosios nuosavybės skaidrumo taikymas užsienio juridiniams asmenims, perkantiems nekilnojamąjį turtą Sąjungoje[56], ir nustatoma viršutinė mokėjimų grynaisiais pinigais riba – 10 000 EUR[57].

7. IŠVADOS

Šioje ataskaitoje nurodyti keli svarstytini elementai, susiję su galimu nekilnojamojo turto registrų sujungimu ir juose esančios informacijos suderinimu tik kovos su pinigų plovimu ir teroristų finansavimu tikslais. Ja nesiekiama pakeisti ar iš anksto paveikti bet kokių proporcingumo ir būtinumo vertinimų dėl kitų galimų Komisijos iniciatyvų, susijusių su nekilnojamojo turto registrais iš platesnės perspektyvos.

Joje pripažįstama nekilnojamojo turto sektoriuje esanti pinigų plovimo ir teroristų finansavimo rizika ir aptariama, kaip tokių registrų sujungimas ir derinimas galėtų būti naudingas šiomis aplinkybėmis, taip pat apskritai naudingas piliečiams ir bendrajai rinkai.

Be to, šioje ataskaitoje pateikta analizė atskleidžia sudėtingą ir įvairią su nekilnojamojo turto registrais valstybėse narėse susijusią padėtį, kuriai didelės įtakos turi istoriniai veiksniai ir skirtingos nacionalinės turtinės teisės sistemos.

Taigi, bet koks galimas pasiūlymas dėl teisėkūros procedūra priimamo akto dėl nekilnojamojo turto registrų sujungimo ir derinimo neturėtų būti vertinamas vien iš kovos su pinigų plovimu ir teroristų finansavimu perspektyvos, ir šiai perspektyvai nederėtų teikti pirmenybės. Nekilnojamojo turto registrai nėra vien kovos su pinigų plovimu ir teroristų finansavimu priemonė. Pagrindinės jų funkcijos ir jų sukūrimo priežastys yra susijusios su reikiamu turto nuosavybės teisių registravimu planavimo ar mokesčių tikslais. Nekilnojamojo turto registrai skirti visų pirma kitoms institucijoms, o ne toms, kurių įgaliojimai apima pinigų plovimo ir teroristų finansavimo prevenciją ir kovą su jais. Be to, kovos su pinigų

[54] COM(2020) 710 *final*, p. 13–14. Žr. pirmiau, 2.3 skirsnį.
[55] COM(2021) 423 *final*, 16 straipsnis.
[56] COM(2021) 420 *final*, 48 straipsnis.
[57] Ten pat, 59 straipsnis.

plovimu ir teroristų finansavimu sistemoje svarbiausia – suteikti kompetentingoms institucijoms ir FŽP prieigą prie pinigų plovimo ir teroristų finansavimo prevencijai ir kovai su jais reikalingos informacijos. Todėl ji negali būti pagrindu derinti nekilnojamojo turto registruose esančią informaciją, kuri nėra aktuali kovojant su pinigų plovimu ir teroristų finansavimu.

Analizė parodė, kad iš kovos su pinigų plovimu ir teroristų finansavimu perspektyvos apskritai tarpvalstybiniu mastu pakankamai gerai keičiamasi informacija apie nekilnojamojo turto nuosavybę, be to, iš nekilnojamojo turto registrų neįmanoma gauti visos kovai su pinigų plovimu ir teroristų finansavimu reikalingos informacijos. Tai rodo, kad nėra būtino poreikio sujungti nekilnojamojo turto registrus kovos su pinigų plovimu ir teroristų finansavimu tikslais.