KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 9.3.2022 r.
COM(2022) 87 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

oceniające konieczność i proporcjonalność harmonizacji informacji zawartych w rejestrach nieruchomości oraz potrzebę integracji tych rejestrów

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

oceniające konieczność i proporcjonalność harmonizacji informacji zawartych w rejestrach nieruchomości oraz potrzebę integracji tych rejestrów

1. WPROWADZENIE

W art. 32b ust. 2 dyrektywy (UE) 2015/849[1] („dyrektywa w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy") zmienionej dyrektywą (UE) 2018/843[2] („piąta dyrektywa w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy") zobowiązano Komisję do przedłożenia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdania oceniającego konieczność i proporcjonalność harmonizacji informacji zawartych w krajowych rejestrach nieruchomości państw członkowskich oraz potrzebę integracji tych rejestrów. Wprawdzie termin przedłożenia tego sprawozdania wyznaczono na dzień 31 grudnia 2020 r., Komisja postanowiła jednak wstrzymać jego przyjęcie, aby ocena ta mogła zostać uwzględniona w ramach przygotowania pakietu wniosków ustawodawczych dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu (AML/CFT), które przyjęła w dniu 20 lipca 2021 r.[3]

Dyrektywa w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy obejmuje szereg środków mających na celu uwzględnienie i ograniczenie ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu w sektorze nieruchomości. Obejmują one włączenie notariuszy i innych przedstawicieli zawodów prawniczych uczestniczących w transakcjach dotyczących nieruchomości, a także pośredników w obrocie nieruchomościami do zakresu podmiotów podlegających obowiązkom w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz, w następstwie zmian wprowadzonych piątą dyrektywą w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy, udostępnianie informacji na temat własności nieruchomości krajowym organom ds. przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. W art. 32b ust. 1 dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy zobowiązano państwa członkowskie do zapewnienia jednostkom analityki finansowej (FIU) i właściwym organom dostępu do informacji, które umożliwiają terminową identyfikację dowolnej osoby fizycznej lub prawnej będącej właścicielem nieruchomości, w tym za pomocą rejestrów lub systemów wyszukiwania danych elektronicznych, jeżeli takie rejestry lub systemy są dostępne.

W celu spełnienia wymogów art. 32b ust. 2 niniejsze sprawozdanie zawiera (i) analizę aktualnej sytuacji w zakresie rejestrów gruntów, (ii) opis, w jaki sposób dostęp do rejestrów nieruchomości może pomóc jednostkom analityki finansowej i właściwym organom, a także (iii) ocenę korzyści, słabości i wymogów zarówno w odniesieniu do harmonizacji informacji

---

[1] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniająca rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE (tekst mający znaczenie dla EOG), Dz.U. L 141 z 5.6.2015, s. 73, zmieniona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/843 z dnia 30 maja 2018 r.

[2] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/843 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę (UE) 2015/849 w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu oraz zmieniająca dyrektywy 2009/138/WE i 2013/36/UE, Dz.U. L 156 z 19.6.2018, s. 43.

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

zawartych w rejestrach, jak i integracji takich rejestrów. Na podstawie tych elementów dokonano wstępnej oceny proporcjonalności i konieczności harmonizacji i integracji.

W procesie przygotowania niniejszego sprawozdania wykorzystano niezależne badanie zlecone w 2020 r. zewnętrznemu wykonawcy[4]. W badaniu tym przedstawiono przegląd informacji na temat rejestrów nieruchomości w państwach członkowskich, przeanalizowano przeszłe i obecne inicjatywy mające na celu integrację rejestrów i harmonizację zawartych w nich informacji. Niniejsze sprawozdanie opiera się również na informacjach z badania zleconego przez Komisję w 2014 r.[5], w którym przedstawiono wyniki analizy biznesowej oraz analizy technicznej stanowiących prace wstępne w kierunku integracji rejestrów gruntów w ramach europejskiego portalu „e-Sprawiedliwość".

W niniejszym sprawozdaniu stosuje się termin „rejestr nieruchomości" w znaczeniu obejmującym zarówno rejestry gruntów[6], jak i rejestry katastralne[7]; oba rodzaje rejestrów mogą zawierać informacje umożliwiające identyfikację osoby fizycznej lub prawnej będącej właścicielem nieruchomości. Rejestry te działają zasadniczo w sposób komplementarny, ponieważ rejestry gruntów zapewniają urzędową rejestrację praw na podstawie aktów lub tytułów własności, a rejestry katastralne zawierają publiczny spis nieruchomości. W praktyce we wszelkich potencjalnych projektach harmonizacji lub integracji państwa członkowskie powinny określić odpowiednie rejestry krajowe indywidualnie dla każdego przypadku i uwzględnić zarówno rejestry gruntów, jak i rejestry katastralne, jeżeli na mocy ich prawa krajowego są to odrębne rejestry.

2. AKTUALNA SYTUACJA

2.1. Rejestry zawierające informacje o właścicielach nieruchomości w państwach członkowskich

Rejestry nieruchomości w państwach członkowskich znacznie się różnią pod względem organizacji, centralizacji, poziomu cyfryzacji i treści.

Większość państw członkowskich zorganizowała dane dotyczące nieruchomości w dwóch rejestrach: rejestrze gruntów i rejestrze katastralnym. Osiem państw członkowskich zarządza rejestrami gruntów w połączeniu z informacjami katastralnymi[8]. Niektóre państwa członkowskie zdecydowały się również na utworzenie odrębnych baz danych do specjalnych

[4] Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Stabilności Finansowej, Usług Finansowych i Unii Rynków Kapitałowych, *Study on the harmonisation and interconnection of real estate registers: final report* [Badanie dotyczące harmonizacji i integracji rejestrów nieruchomości: sprawozdanie końcowe], Urząd Publikacji, 2021, https://data.europa.eu/doi/10.2874/068191; dalej: „Komisja Europejska (2021)".

[5] Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Sprawiedliwości, Schmitz, P., Athanasiou, P., Torrinha, P. i in. *Land Registers Interconnection feasibility and implementation analysis* [Analiza wykonalności i wdrożenia integracji rejestrów gruntów], Urząd Publikacji, 2015, https://data.europa.eu/doi/10.2838; dalej: „Komisja Europejska (2015)".

[6] Przez rejestr gruntów rozumie się publiczny rejestr aktów lub praw dotyczących nieruchomości.

[7] Rejestr katastralny zawiera opis jednostek gruntów na danym obszarze. Opis sporządza się na podstawie map określających lokalizację i granice każdej jednostki oraz na podstawie zapisów. W zapisach najistotniejszymi informacjami są: numer identyfikacyjny i powierzchnia jednostki, zwykle zróżnicowane według klasy użytkowania gruntów.

[8] Cypr, Dania, Węgry, Litwa, Rumunia, Słowacja, Słowenia i Estonia.

celów – na przykład do celów identyfikacji podatkowej nieruchomości[9] lub na potrzeby informacji o cenach zakupu lub transakcjach[10].

W wieloletniej historii rejestracji informacji o nieruchomościach, która sięga XIX w., pojawiły się dwa dominujące systemy rejestracji – system rejestracji aktów oraz system rejestracji tytułów własności. Akt jest zapisem konkretnej transakcji. Służy on jako dowód zawarcia konkretnej umowy (takiej jak umowa sprzedaży nieruchomości), ale sam w sobie nie dowodzi, że strony transakcji mają tytuł prawny do zawarcia i realizacji umowy[11]. W systemie alternatywnym, w którym rejestruje się tytuły, rejestracja tytułu stanowi dowód własności. Obecnie 23 państwa członkowskie posiadają system oparty na tytułach lub oba systemy, podczas gdy 4 posiadają jedynie system oparty na aktach[12]. W niektórych państwach członkowskich ma miejsce stopniowe przejście od systemu aktów do systemu tytułów, natomiast żadnych zmian w przeciwnym kierunku nie obserwuje się[13].

W przypadku wielu państw członkowskich opisane powyżej różne rodzaje rejestrów są scentralizowane na szczeblu krajowym, tj. obejmują cały obszar danego kraju. Nie jest tak jednak w przypadku Francji[14], Niemiec i Włoch[15]. Hiszpania stosuje system mieszany: chociaż posiada ponad 1 000 rejestrów gruntów o wyłącznych kompetencjach i bazach danych, zapewnia również zintegrowaną platformę krajową[16]. Grecja posiada podobny system, z bazą danych rejestrów gruntów zarządzaną centralnie dla całego kraju przez przedsiębiorstwo i aktualizowaną przez lokalne rejestry gruntów w oparciu o rejestrowane przez nie transakcje[17].

W większości państw członkowskich rejestry są zdigitalizowane i dostępne online. Istnieją jednak wyjątki. We Francji dane przechowywane w rejestrach lokalnych, choć zdigitalizowane, nie są dostępne online, a wyniki zapytań przekazuje się ręcznie, w sposób asynchroniczny (z wyjątkiem regionów Alzacji i Mozeli)[18]. Rejestr luksemburski jest również dostępny offline[19].

---

[9] Portugalia i Francja.
[10] Niemcy i Finlandia.
[11] Komisja Europejska (2015), s. 273.
[12] Ibid., s. 145–146, nie uwzględniając Zjednoczonego Królestwa. Państwa członkowskie posiadające system oparty na tytułach lub oba systemy to Austria, Bułgaria, Cypr, Czechy, Niemcy, Dania, Estonia, Grecja, Hiszpania, Finlandia, Francja, Chorwacja, Węgry, Irlandia, Włochy, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Portugalia, Szwecja, Słowenia i Słowacja. Państwa członkowskie posiadające wyłącznie system oparty na aktach to Belgia, Luksemburg, Niderlandy i Rumunia. We Francji w regionach Alzacji i Mozeli stosuje się model rejestracji tytułów (w przeciwieństwie do reszty kraju). To samo dotyczy Prowincji Autonomicznej Trydentu we Włoszech.
[13] Parlament Europejski – Badanie dla Komisji Prawnej, *Cross Border Acquisitions of Residential Property in the EU: Problems Encountered by Citizens* [Transgraniczne nabywanie nieruchomości mieszkalnych w UE: problemy napotykane przez obywateli], 2016, s. 58–59.
[14] We Francji funkcjonuje 120 lokalnych rejestrów nieruchomości, które nie są zintegrowane.
[15] Niektóre regiony we Włoszech prowadzą oddzielne rejestry, ale większość kraju jest objęta jednym rejestrem.
[16] Touriñán T, „The Spanish Land Registration system and the IMOLA project" [Hiszpański system rejestracji gruntów i projekt IMOLA], w: *IMOLA II Project (The European Land Register Document (ELRD): A Common Semantic Model for Land Registers Interconnection*) [Projekt IMOLA II (europejski dokument rejestru gruntów (ELRD): wspólny model semantyczny integracji rejestrów gruntów], s. 248, 252.
[17] https://e-justice.europa.eu/109/PL/land_registers_in_eu_countries?GREECE&init=true&member=1
[18] Komisja Europejska (2015), s. 242–243.
[19] Ibid., s. 216.

2.2. Rola i cel rejestrów nieruchomości na jednolitym rynku

Głównym celem danych zawartych w rejestrach nieruchomości jest pewność prawa w zakresie praw własności i praw osób trzecich w odniesieniu do danej jednostki nieruchomości. Z danych przechowywanych w rejestrach nieruchomości korzystają, oprócz organów publicznych, obywatele i specjaliści – najczęściej w oparciu o uzasadniony interes związany z potencjalną wymianą własności lub roszczeniem wnoszonym jako strona trzecia. Rejestry nieruchomości wykorzystywane na szczeblu krajowym mogą również być stosowane w sytuacjach transgranicznych, a zatem mają wymiar związany z jednolitym rynkiem. Poniższy wykaz zawiera niewyczerpujący przegląd okoliczności, w których rejestry nieruchomości mogą być wykorzystywane transgranicznie:

- Jednym z typowych zastosowań rejestrów nieruchomości jest zakup nieruchomości w innym państwie członkowskim. Obywatele i specjaliści mogą chcieć sprawdzić status prawny i obciążenia związane z nieruchomością znajdującą się za granicą lub prawidłowość rejestracji własności[20].
- Rejestry nieruchomości mogą być wykorzystywane w kontekście postępowań sądowych związanych z nieruchomościami[21], w tym na potrzeby wykonywania orzeczeń sądowych.
- Rejestry nieruchomości mogą być również wykorzystywane do celów wymiany informacji między organami podatkowymi. Zgodnie z dyrektywą 2011/16/UE[22] informacje dotyczące własności nieruchomości i dochodów z tego tytułu są przekazywane w drodze automatycznej transgranicznej wymiany między organami podatkowymi państwa członkowskiego, w którym położona jest nieruchomość, a organami podatkowymi państwa członkowskiego, w którym właściciel nieruchomości jest rezydentem.
- Rejestry nieruchomości mogą być wykorzystywane do uzyskiwania informacji na temat obciążeń. Może tak być na przykład w przypadku korzystania z nich przez instytucje finansowe w kontekście udzielania kredytów hipotecznych i pożyczek.
- Organy mogą przeglądać rejestry nieruchomości w kontekście postępowań dotyczących zobowiązań podatkowych, w tym odzyskiwania podatków, ceł i innych obciążeń regulowanych dyrektywą 2010/24/UE[23].
- Rejestry nieruchomości mogą również być wykorzystywane w kontekście spraw spadkowych. W szczególności w rozporządzeniu (UE) nr 650/2012[24] nakłada się na

[20] Moerkerke J., „IMOLA II, the ELRA's commitment with European citizens: opening a collaboration framework with EU authorities" [IMOLA II, zobowiązanie ELRA wobec europejskich obywateli], w: *IMOLA II Project (...)*, s. 29.

[21] M. Cuccaro, „The ELRD as a source of information for courts in Cross-border matters" [ELRD jako źródło informacji dla sądów w sprawach transgranicznych], w: *IMOLA II Project (...)*, s. 221. W szczególności: „(...) z czysto praktycznego punktu widzenia bardzo przydatne może być ustalenie z całą pewnością, czy powód prawidłowo upublicznił istnienie postępowania sądowego we właściwym rejestrze nieruchomości, który może znajdować się w innym państwie członkowskim niż to, w którym sąd właściwy rozstrzyga spór transgraniczny".

[22] Dyrektywa Rady 2011/16/UE z dnia 15 lutego 2011 r. w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania i uchylająca dyrektywę 77/799/EWG.

[23] Dyrektywa Rady 2010/24/UE z dnia 16 marca 2010 r. w sprawie wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności dotyczących podatków, ceł i innych obciążeń, Dz.U. L 84 z 31.3.2010, s. 1 i Komisja Europejska (2021), s. 29.

[24] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 650/2012 z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń, przyjmowania i wykonywania

organ wydający europejskie poświadczenie spadkowe obowiązek weryfikacji informacji dotyczących majątku będącego własnością zmarłego.
- W kontekście postępowania upadłościowego rejestr nieruchomości może przeszukiwać zarówno organ, jak i wierzyciele.

2.3. Inicjatywy w zakresie integracji

Do chwili obecnej podjęto na szczeblu UE pewne inicjatywy dotyczące integracji krajowych rejestrów gruntów.

Łączenie rejestrów nieruchomości (LRI) jest obecnie realizowanym, finansowanym w ramach unijnego programu „Sprawiedliwość”[25] projektem, do którego państwa członkowskie mogą przystąpić na zasadzie dobrowolności[26]. Celem projektu jest zapewnienie, za pośrednictwem europejskiego portalu „e-Sprawiedliwość”[27], pojedynczego punktu dostępu do rejestrów gruntów uczestniczących państw członkowskich. Pierwszy etap projektu zaowocował utworzeniem technicznie funkcjonalnego połączenia rejestrów gruntów Austrii i Estonii. Przyszła usługa jest publicznie dostępna w formie demonstracyjnej[28]. Drugi projekt w zakresie LRI dotyczący integracji systemów państw członkowskich, wspierany finansowaniem unijnym, rozpoczął się w marcu 2020 r. i zakończył w październiku 2021 r. W ramach tego projektu Łotwa zintegrowała swój rejestr gruntów z platformą usługową LRI. Węgry, Portugalia i Hiszpania przeprowadziły dogłębną analizę w celu uzyskania pełnego zrozumienia specyficznych dla poszczególnych krajów warunków, które należy spełnić przed rozpoczęciem prac nad krajową integracją LRI.

W komunikacie z 2020 r. pt. „Cyfryzacja wymiaru sprawiedliwości w Unii Europejskiej. Wachlarz możliwości” Komisja stwierdziła, że aby w wykorzystać pełen potencjał łączenia rejestrów nieruchomości, powinno ono objąć całą UE, przy założeniu pełnego uczestnictwa państw członkowskich do 2024 r.[29]

IMOLA (Interoperability MOdel for LAnd registers, model interoperacyjności rejestrów gruntów) jest projektem Europejskiego Stowarzyszenia Rejestrów Gruntów, współfinansowanym w ramach unijnego programu „Sprawiedliwość”[30]. Celem projektu jest opracowanie wspólnego wzoru organizacji na szczeblu UE informacji zawartych w rejestrach nieruchomości, połączonego z materiałami wyjaśniającymi w różnych językach. Głównym osiągnięciem IMOLA jest stworzenie koncepcji „europejskiego dokumentu rejestru gruntów” – wzoru organizacji informacji z rejestrów gruntów na szczeblu UE, w tym modelu semantycznego[31].

---

dokumentów urzędowych dotyczących dziedziczenia oraz w sprawie ustanowienia europejskiego poświadczenia spadkowego, Dz.U. L 201 z 27.7.2012, art. 66 ust. 5.

[25] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/693 z dnia 28 kwietnia 2021 r. ustanawiające program „Sprawiedliwość” oraz uchylające rozporządzenie (UE) nr 1382/2013 (Dz.U. L 156 z 5.5.2021, s. 21).

[26] Więcej informacji można znaleźć pod adresem: https://lri-ms.eu/

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

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

[29] COM(2020) 710 final, s. 13.

[30] https://www.elra.eu/imola/

[31] Ibid.

3. NIERUCHOMOŚCI I REJESTRY NIERUCHOMOŚCI W KONTEKŚCIE PRANIA PIENIĘDZY I FINANSOWANIA TERRORYZMU

W niniejszym rozdziale przeanalizowano, w jaki sposób rejestry nieruchomości mogą być wykorzystywane w kontekście przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu.

3.1. Czynniki ryzyka i najczęstsze nadużycia sektora nieruchomości do celów prania pieniędzy i finansowania terroryzmu

Według Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (FATF) zakup nieruchomości jest częstym sposobem lokowania dochodów pochodzących z przestępstwa, a w latach 2011–2013 nieruchomości stanowiły około 30 % mienia pochodzącego z przestępstw skonfiskowanego na całym świecie[32]. Chociaż trudno jest uzyskać dane na temat skali prania pieniędzy i finansowania terroryzmu w tym sektorze, Agencja Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol) przewiduje, że w perspektywie średnioterminowej w wyniku pandemii COVID-19 sektory nieruchomości i budownictwa staną się jeszcze bardziej atrakcyjne pod względem prania pieniędzy[33]. W przeprowadzonej przez Komisję Europejską w 2019 r. ocenie ryzyka związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu, które ma wpływ na rynek wewnętrzny i dotyczy działalności transgranicznej[34] („ponadnarodowa ocena ryzyka"), Komisja Europejska oceniła poziom narażenia sektora nieruchomości na finansowanie terroryzmu jako znaczny, a pranie pieniędzy – jako znaczny/bardzo znaczny[35].

Nieruchomości odgrywają rolę głównie na ostatnim etapie cyklu prania pieniędzy, a mianowicie na etapie legitymizacji[36]. Umożliwiają one integrację nielegalnych funduszy z legalną gospodarką w celu skierowania dochodów z powrotem do przestępców, a nawet generowanie legalnych dochodów[37]. Nieruchomości są również na ogół majątkiem zyskującym na wartości, co w przypadku sprzedaży może stanowić uzasadniony powód pojawienia się środków[38].

Najczęściej stosowane przez przestępców metody zazwyczaj wiążą się ze złożonymi systemami nabywania nieruchomości – od korzystania ze złożonych pożyczek lub finansowania kredytowego, pośrednictwa specjalistów, wehikułów korporacyjnych, manipulowania wyceną mienia, wykorzystywania instrumentów pieniężnych, takich jak gotówka lub czeki, korzystania z programów kredytów hipotecznych lub wykorzystywania nieruchomości do ukrywania środków pochodzących z nielegalnej działalności[39].

---

[32] FATF, *Money Laundering and Terrorist Financing Vulnerabilities of Legal Professionals* [Narażenie przedstawicieli zawodów prawniczych na pranie pieniędzy i finansowanie terroryzmu], 2013, s. 24.

[33] Europol, *Beyond the Pandemic: How COVID-19 Will Shape the Serious and Organised Crime Landscape in the EU* [Krajobraz po pandemii. Jak COVID-19 wpłynie na sytuację poważnej i zorganizowanej przestępczości w UE?], 2020, s. 12.

[34] SWD(2019) 650 final.

[35] Ibid., s. 171.

[36] Komisja Europejska (2021), s. 37.

[37] Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego, *Understanding Money Laundering through Real Estate Transactions* [Analiza prania brudnych pieniędzy w transakcjach związanych z nieruchomościami], 2019, s. 2 i Komisja Europejska (2021), ibid.

[38] FATF, *Money Laundering and Terrorist Financing Vulnerabilities of Legal Professionals* [Narażenie przedstawicieli zawodów prawniczych na pranie pieniędzy i finansowanie terroryzmu], 2013, s. 44.

[39] FAFT/OECD, *Money laundering and terrorist financing through the real estate sector* [Pranie pieniędzy i finansowanie terroryzmu za pośrednictwem sektora nieruchomości], 2007.

3.2. Rola i cel rejestrów nieruchomości w kontekście przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu

Informacje zawarte w rejestrach nieruchomości mogą się przydać właściwym organom i jednostkom analityki finansowej na wiele sposobów. Badanie przeprowadzone na potrzeby niniejszego sprawozdania, obejmujące ukierunkowane konsultacje z organami ds. przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, potwierdza, że – ogólnie rzecz biorąc – organy te są zadowolone z szybkości transgranicznej wymiany informacji na temat nieruchomości między jednostkami analityki finansowej a właściwymi organami, a także z informacji zawartych w rejestrach nieruchomości, ponieważ te ostatnie zasadniczo umożliwiają identyfikację właściciela i zawierają informacje na temat nieruchomości[40]. O ile jednak dzięki harmonizacji informacji zawartych w rejestrach nieruchomości oraz dostępowi jednostek analityki finansowej i właściwych organów do rejestrów nieruchomości innych państw członkowskich można osiągnąć korzyści, należy zauważyć, że nie wszystkie informacje istotne dla jednostek analityki finansowej i właściwych organów można uzyskać za pośrednictwem takich rejestrów.

Korzystanie ze złożonych systemów obejmujących przedsiębiorstwa „skrzynki pocztowe", złożone struktury własności, w tym trusty lub przedsiębiorstwa mające siedzibę w jurysdykcjach o niskiej przejrzystości, lub powierników, jest często spotykaną typologią prania pieniędzy i finansowania terroryzmu w sektorze nieruchomości. Zgodnie z ponadnarodową oceną ryzyka z 2019 r. przedstawiciele sektora prywatnego uważają, że głównym wyzwaniem jest określenie własności rzeczywistej nieruchomości, w szczególności gdy sprzedawca i nabywca dokonują transakcji z wykorzystaniem trustów. Badanie przeprowadzone wśród jednostek analityki finansowej pokazało, że 61 % respondentów postrzega transakcje dotyczące nieruchomości dokonywane wyłącznie przez osoby trzecie i pośredników jako częsty sposób działania w przypadku prania pieniędzy i finansowania terroryzmu w sektorze nieruchomości. W dalszej kolejności 44 % respondentów wskazało wehikuły korporacyjne, trusty lub powierników, a 39 % stwierdziło, że trudności z ustaleniem rzeczywistej tożsamości właściciela, dzierżawcy lub inwestora w odniesieniu do nieruchomości stanowią poważny problem[41].

Rejestry nieruchomości mogą być wykorzystywane, wraz z innymi zintegrowanymi rejestrami dostępnymi dla jednostek analityki finansowej i właściwych organów, np. rejestrami własności rzeczywistej, do wykrywania przypadków prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, w których stosuje się techniki opisane powyżej, ponieważ mogą dostarczyć wiarygodnych, komplementarnych i aktualnych informacji na temat obecnych, a w niektórych przypadkach również wcześniejszych właścicieli nieruchomości. W badaniu przeprowadzonym wśród właściwych organów i podmiotów zobowiązanych ponad 80 % respondentów stwierdziło, że informacje na temat przeszłych i obecnych właścicieli są przydatne w ich pracy[42]. Jednocześnie niektórzy z nich zgłaszali, że czasami niedostępne są informacje na temat praw własności, a brak dodatkowych danych osobowych, takich jak osobisty numer identyfikacyjny, uniemożliwia identyfikację właściciela rzeczywistego[43].

[40] Komisja Europejska (2021), s. 87, 91 (zawartość rejestrów nieruchomości) i 101–102 (transgraniczna wymiana informacji).
[41] Komisja Europejska (2021), s. 50. Możliwe było wybranie więcej niż jednej odpowiedzi.
[42] Ibid., s. 90.
[43] Ibid.

Typologie prania pieniędzy i finansowania terroryzmu w sektorze nieruchomości obejmują również nieruchomości wyceniane niestandardowo: powyżej lub poniżej wartości rynkowej nieruchomości[44]. Powszechnym elementem jest również brak spójności między zadeklarowanym dochodem/majątkiem nabywcy a wartością nieruchomości[45]. W tym kontekście 63 % respondentów wskazało, że cena nieruchomości jest ważną informacją. Respondenci twierdzili również, że w rejestrze brakuje informacji o cenie zakupu lub wycenie nieruchomości[46]. Najnowsze dane dotyczące uwzględniania takich informacji pochodzą z 2014 r. Dane dotyczące ceny zakupu były wówczas przechowywane w rejestrach nieruchomości 14 państw członkowskich[47], a w kolejnych sześciu państwach członkowskich przechowywano je, ale albo nie były zarejestrowane w żadnym rejestrze, albo były rejestrowane oddzielnie od rejestru nieruchomości[48]. Wiążę się z tym brak dokumentacji historycznej dotyczącej przeniesienia własności nieruchomości, środków płatniczych (zwłaszcza biorąc pod uwagę rosnącą tendencję do zakupu nieruchomości za gotówkę) oraz umów kupna.

Respondenci wyrazili również obawy co do prawidłowości informacji zawartych w rejestrach (np. opis nieruchomości nie jest/przestał być dokładny) i ich kompletności (kondominia, mimo że szeroko rozpowszechnione na rynku, nie są ujmowane we wszystkich rejestrach).

W następnej sekcji przeanalizowano zalety i wady integracji rejestrów nieruchomości. Analizę przeprowadzono ze ścisłym uwzględnieniem perspektywy ram przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz wykorzystywania tych rejestrów do celów zapobiegania i zwalczania transgranicznego prania pieniędzy i finansowania terroryzmu z wykorzystaniem sektora nieruchomości.

4. HARMONIZACJA INFORMACJI ZAWARTYCH W REJESTRACH NIERUCHOMOŚCI

Do celów niniejszego sprawozdania harmonizacja informacji zawartych w rejestrach nieruchomości oznacza ustanowienie minimalnego zbioru danych dotyczących nieruchomości, który byłby przekazywany przez wszystkie państwa członkowskie.

Harmonizacja informacji dostępnych w chwili obecnej w rejestrach prawdopodobnie nie wystarczyłaby do zaspokojenia potrzeb organów ds. przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Informacje potrzebne zazwyczaj jednostkom analityki finansowej i właściwym organom, takie jak dane identyfikacyjne sprzedawcy/nabywcy, cena nieruchomości, data sprzedaży lub zmiana własności (w tym zapisy dotyczące przeniesienia własności), zazwyczaj nie są dostępne w rejestrach. W związku z tym każdej potencjalnej harmonizacji powinny towarzyszyć dodatkowe gromadzone i przechowywane w rejestrach

[44] OECD, *Money Laundering and Terrorist Financing Awareness Handbook for Tax Examiners and Tax Auditors* [Podręcznik informacyjny poświęcony praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu dla specjalistów ds. podatków i kontrolerów podatkowych], 2019, s. 48; FATF, *Risk-Based Approach Guidance for Real Estate Agents* [Wytyczne dotyczące podejścia opartego na analizie ryzyka dla pośredników w obrocie nieruchomościami], 2008, s. 22 i Komisja Europejska (2021), s. 38.
[45] Komisja Europejska (2021), s. 51.
[46] Ibid., s. 91.
[47] Austria, Belgia, Bułgaria, Cypr, Dania, Estonia, Grecja, Hiszpania, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Niderlandy, Rumunia i Szwecja oraz Komisja Europejska (2015), s. 171–175.
[48] Irlandia, Niemcy, Finlandia, Portugalia, Czechy, Słowacja, ibid.

dane, które z perspektywy przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu zapewniają wartość dodaną.

Jednocześnie dostęp do takich informacji powinien być starannie zaprojektowany, ponieważ udostępnianie ich do innych celów może niekiedy nie być proporcjonalne.

4.1. Korzyści

Harmonizacja informacji zawartych w rejestrach nieruchomości może przynieść szereg korzyści, które wykraczają poza zapobieganie praniu pieniędzy, powiązanym przestępstwom źródłowym i finansowaniu terroryzmu oraz zwalczanie tych zjawisk. Harmonizacja może być bodźcem do przeprowadzenia pełnej cyfryzacji krajowych rejestrów nieruchomości i zwiększenia ich dostępności, aby dostosować je do epoki cyfrowej. Ponadto harmonizacja może sprzyjać pewności prawa, ponieważ wspólna struktura z jasną terminologią i wartością prawną przechowywanych informacji może sama w sobie przyczynić się do zwiększenia przejrzystości i wiarygodności informacji. Harmonizacja danych zawartych w rejestrach nieruchomości umożliwiłaby również szybszy dostęp do informacji i ich wykorzystanie. Ponadto dostępność zharmonizowanych informacji w rejestrach nieruchomości ułatwiłaby identyfikację własności nieruchomości, zarówno na szczeblu krajowym, jak i w innych państwach członkowskich. Przyczyniłaby się zatem do rozwoju wywiadu finansowego, dochodzeń finansowych, ale również do skutecznego zabezpieczania i konfiskaty mienia.

4.2. Wady i ograniczenia

Rejestry nieruchomości zyskały obecny kształt w kontekście konkretnych krajowych systemów organizacji nieruchomości.

Art. 345 TFUE wyraża zasadę neutralności traktatów wobec zasad prawa własności w państwach członkowskich. Nie wyklucza to jednak zastosowania wobec zasad prawa własności obowiązujących w państwach członkowskich podstawowych zasad prawa Unii Europejskiej, w tym w szczególności zasady niedyskryminacji, swobody działalności gospodarczej i swobody przepływu kapitału[49]. Innymi słowy, art. 345 TFUE nie stoi na przeszkodzie harmonizacji takich kwestii jak gromadzenie, przechowywanie i prezentacja zbioru wspólnie określonych danych, o ile jest to zgodne z podstawowymi zasadami prawa Unii, a w szczególności z zasadą neutralności Unii w odniesieniu do przepisów państw członkowskich regulujących system prawa własności.

Ze względu na różnice prawne, polityczne, organizacyjne i historyczne między rejestrami w całej UE harmonizacja rejestrów nieruchomości wymagałaby znacznych starań ze strony państw członkowskich, ponieważ mogłaby doprowadzić do istotnej redystrybucji zadań, zmiany krajowych ram prawnych oraz przeglądu tworzenia i funkcjonowania rejestrów i zmian w tym zakresie.

Harmonizacja wyłącznie informacji już zawartych w rejestrach wiązałaby się z kosztami administracyjnymi i finansowymi. Jak zauważono w pkt 4.2, harmonizacja danych

[49] Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawach połączonych C-105/12–C-107/12, Essent NV i in., pkt 29–36; opinia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w postępowaniu w sprawie wydania opinii 2/15 (Singapur), pkt 107.

wymagałaby zmian w prawodawstwie, przeglądu funkcjonowania rejestrów i ewentualnego ponownego podziału kompetencji na szczeblu krajowym i niższym niż krajowy. Próba oszacowania takich kosztów pozwala stwierdzić, że pozostają one na rozsądnym poziomie, jeśli chodzi o same rejestry (zapotrzebowanie na personel w wysokości 3 ekwiwalentów pełnego czasu pracy i jednorazowy koszt w wysokości 50 000 EUR na państwo członkowskie, przy ograniczonych kosztach powtarzalnych[50]), ale nie uwzględnia kosztów, które są trudniejsze do oszacowania, takich jak zmiany w prawodawstwie i ponowny podział kompetencji. Przygotowanie bardziej wiarygodnych szacunków byłoby możliwe wyłącznie na podstawie dokładnych modeli harmonizacji.

4.3. Wnioski

Chociaż szacowane koszty harmonizacji rejestrów nieruchomości są niewielkie, można je uznać za jedynie częściowe i w związku z tym nie dają one dokładnego obrazu skutków takiej harmonizacji. Co ważniejsze, z punktu widzenia przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu jedyną możliwą harmonizacją, którą można osiągnąć, byłaby harmonizacja informacji istotnych w kontekście zapobiegania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz ich zwalczania. Jak wspomniano powyżej, większość informacji niezbędnych organom ds. przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu nie jest jednak zawarta w rejestrach nieruchomości. Z kolei większość zawartych w rejestrach nieruchomości informacji, które nie mają znaczenia do celów przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, nie mogłaby zostać zharmonizowana do tych celów.

5. INTEGRACJA KRAJOWYCH REJESTRÓW NIERUCHOMOŚCI

Integracja rejestrów nieruchomości może przybierać różne formy. Może być oparta na przykładzie rejestrów beneficjentów rzeczywistych połączonych na podstawie dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy za pośrednictwem wspólnego interfejsu w portalu „e-Sprawiedliwość". Alternatywnie mógłby to być system centralny pobierający informacje z krajowych rejestrów nieruchomości i prezentujący je w sposób zharmonizowany.

5.1. Korzyści

Integracja krajowych rejestrów nieruchomości na szczeblu UE ułatwiłaby transgraniczny dostęp do informacji zawartych w rejestrach krajowych wszystkich państw członkowskich. Przyczyniłoby się to nie tylko do skuteczniejszego wdrażania przepisów UE w sprawach cywilnych i karnych oraz do poprawy dostępu do wymiaru sprawiedliwości, ale mogłoby mieć również szersze znaczenie jako katalizator rynku wewnętrznego dzięki ułatwieniu transakcji transgranicznych.

Integracja w dziedzinie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu mogłaby zapewnić organom pełniejszy obraz aktywów będących własnością osób fizycznych lub prawnych, lub porozumień prawnych. Dostęp do ogólnounijnych danych dotyczących nieruchomości może pomóc w wykrywaniu elementów transgranicznych podczas przeprowadzania analiz strategicznych i operacyjnych, a także w kontekście dochodzeń finansowych. Taka integracja przyczyniłaby się również do szybszego i skuteczniejszego

[50] Komisja Europejska (2021), s. 99.

zabezpieczania i konfiskaty aktywów. Poza ramami przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu organy zajmujące się sprawami spadkowymi mogą odnieść korzyści dzięki sprawniejszemu transgranicznemu dostępowi do danych, biorąc pod uwagę, że szacuje się, że co dziesiąta sprawa spadkowa w UE ma wymiar transgraniczny[51]. Ponadto integracja mogłaby służyć jako katalizator modernizacji rejestrów, w tym ich pełnej cyfryzacji.

5.2. Wady i ograniczenia

Należy uwzględnić szereg czynników. Po pierwsze, w ramach wszelkiej integracji należałoby się uporać z niepewnością dotyczącą informacji zawartych w rejestrze, ściśle związaną z systemem krajowym, w którym rozwinął się rejestr nieruchomości, w tym w odniesieniu do weryfikacji zarejestrowanych informacji. Bez towarzyszącej jej harmonizacji każda integracja może stwarzać ryzyko powstania fałszywego wrażenia co do porównywalności informacji zawartych w rejestrach. Z kwestią porównywalności informacji wiąże się kwestia wyczerpującego charakteru informacji. Chociaż nie wszystkie istotne informacje są przechowywane w rejestrach nieruchomości, zintegrowane rejestry mogą stwarzać fałszywe wrażenie, że zawierają wszystkie informacje potrzebne właściwym organom, podczas gdy informacje te mogą być przechowywane gdzie indziej. Kolejne wyzwanie dotyczy ryzyka, że sama integracja rejestrów nie zapewni wystarczającej jasności, jeżeli terminologia nie zostanie prawidłowo przetłumaczona na inne języki, z należytym odzwierciedleniem specyfiki prawnej.

Orientacyjnie harmonizacja informacji zawartych w rejestrach nieruchomości i integracja tych rejestrów wiązałyby się z kosztami jednorazowymi w wysokości od 95 000 EUR do 320 000 EUR oraz między 50 000 EUR a 175 000 EUR w postaci stałych kosztów rocznych dla państw członkowskich, w zależności od poziomu zmian, jakie miałyby zostać wprowadzone w istniejących rejestrach[52]. Ponadto koszty zarządzania integracją, wynoszące około 100 000 EUR w ujęciu rocznym, trzeba by ponieść na szczeblu UE. Jak zauważono w pkt 4.3, szacunki te nie uwzględniają kosztów zmian w prawodawstwie i ponownego podziału kompetencji. Przygotowanie bardziej wiarygodnych szacunków byłoby możliwe wyłącznie na podstawie dokładnych modeli integracji.

5.3. Wnioski

Z powyższej analizy wynika, że integracja istniejących rejestrów nieruchomości bez przynajmniej ograniczonego stopnia harmonizacji zawartych w nich informacji doprowadziłaby do szeregu słabości, które mogłyby zniwelować płynące z integracji korzyści. Z punktu widzenia kosztów sama integracja nie wymagałaby znacząco mniejszych zasobów niż w przypadku integracji z towarzyszącą jej ograniczoną harmonizacją informacji zawartych w rejestrach[53].

6. OCENA PROPORCJONALNOŚCI I KONIECZNOŚCI

[51] SEC(2009) 410 final, s. 18.
[52] Oczekuje się, że 18 państw członkowskich poniosłoby koszty mieszczące się w niższym przedziale zakresu, podczas gdy siedem państw członkowskich musiałoby ponieść koszty mieszczące się w wyższym przedziale, a dwa państwa poniosłyby koszty w przedziale średnim, zob. Komisja Europejska (2021), s. 97.
[53] Ibid., s. 99–100.

Celem niniejszego sprawozdania jest dostarczenie informacji na temat znaczenia harmonizacji lub integracji rejestrów nieruchomości wyłącznie z perspektywy przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Nie ma ono na celu zastąpienia jakiejkolwiek oceny proporcjonalności i konieczności innych możliwych inicjatyw Komisji dotyczących rejestrów nieruchomości w szerszym znaczeniu, ani przesądzania wyników takiej oceny.

Z powyższej analizy wynika, że integracja rejestrów nieruchomości, jeżeli będzie jej towarzyszyć niezbędny poziom harmonizacji, mogłaby przynieść korzyści wynikające z umożliwienia obywatelom i przedsiębiorstwom korzystania ze swobód i wspierać skuteczny dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sytuacjach transgranicznych. W związku z tym Komisja przewidziała, że do 2024 r. wszystkie państwa członkowskie powinny uczestniczyć w łączeniu rejestrów nieruchomości[54].

Jeżeli wziąć pod uwagę wyłącznie dziedzinę przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, informacje zwrotne przekazane przez jednostki analityki finansowej i właściwe organy wskazują, że ogólna szybkość transgranicznej wymiany informacji na temat nieruchomości jest zadowalająca. Jednak znaczna część informacji, których potrzebują organy ds. przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, nie jest obecnie przechowywana w rejestrach nieruchomości. W związku z tym, niezależnie od znacznego ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu w tym sektorze, z punktu widzenia przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu nie ma wyraźnej konieczności, która uzasadniałaby integrację rejestrów nieruchomości do celów tego przeciwdziałania.

Aby wesprzeć działania organów ds. przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, we wniosku Komisji dotyczącym szóstej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy rozszerzono zakres informacji dotyczących transakcji związanych z nieruchomościami, do których organy te mają dostęp[55]. Jednocześnie, aby zapobiec niewłaściwemu wykorzystywaniu złożonych struktur własności lub środków pieniężnych do prania pieniędzy w sektorze nieruchomości, we wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy rozszerzono wymogi dotyczące przejrzystości w zakresie własności rzeczywistej na zagraniczne podmioty prawne, które nabywają nieruchomości w Unii[56], oraz ustanowiono górny limit płatności gotówkowych w wysokości 10 000 EUR[57].

7. WNIOSKI

W niniejszym sprawozdaniu określono szereg elementów, które należy rozważyć na potrzeby ewentualnej integracji rejestrów nieruchomości i harmonizacji informacji w nich zawartych wyłącznie do celów przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Nie ma ono na celu zastąpienia jakiejkolwiek oceny proporcjonalności i konieczności innych możliwych inicjatyw Komisji dotyczących rejestrów nieruchomości w szerszym znaczeniu, ani przesądzania wyników takiej oceny.

[54] COM(2020) 710 final, s. 13. Zob. sekcja 2.3 powyżej.
[55] COM(2021) 423 final, art. 16.
[56] COM(2021) 420 final, art. 48.
[57] Ibid., art. 59.

Uznaje się w nim ryzyko prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, na które narażony jest sektor nieruchomości, i przedstawia korzyści, jakie integracja i harmonizacja takich rejestrów mogłyby przynieść w tym kontekście, a także obywatelom i całemu jednolitemu rynkowi.

Jednocześnie analiza przedstawiona w niniejszym sprawozdaniu pokazuje złożony i zróżnicowany krajobraz rejestrów nieruchomości w państwach członkowskich, na który duży wpływ mają czynniki historyczne i odmienne krajowe systemy prawa własności.

W związku z tym wszelkich ewentualnych wniosków ustawodawczych dotyczących integracji i harmonizacji rejestrów nieruchomości nie należy rozpatrywać wyłącznie lub przede wszystkim z punktu widzenia przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Rejestry nieruchomości nie są instrumentem służącym wyłącznie temu przeciwdziałaniu. Ich podstawowe funkcje i przyczyny ich utworzenia wynikają z konieczności zarejestrowania prawa własności, celów związanych z planowaniem lub opodatkowaniem. Rejestry nieruchomości służą przede wszystkim organom innym niż organy, którym powierzono zadanie zapobiegania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz zwalczania tych zjawisk. Ponadto ramy przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu koncentrują się na zapewnieniu właściwym organom i jednostkom analityki finansowej dostępu do informacji potrzebnych im do zapobiegania tym zjawiskom i zwalczania ich. W związku z tym nie mogą one stanowić podstawy harmonizacji zawartych w rejestrach nieruchomości informacji, które nie mają znaczenia dla przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu.

Analiza wykazała, że z punktu widzenia przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu jakość transgranicznej wymiany informacji na temat własności nieruchomości jest ogólnie zadowalająca oraz że nie wszystkie informacje potrzebne do celów tego przeciwdziałania można pozyskać z rejestrów nieruchomości. Oznacza to, że nie ma nadrzędnej potrzeby integracji rejestrów nieruchomości do celów przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu.