EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 9.3.2022
COM(2022) 87 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om en bedömning av nödvändigheten och proportionaliteten när det gäller att harmonisera uppgifterna i fastighetsregistren och en bedömning av behovet att sammankoppla dessa register

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om en bedömning av nödvändigheten och proportionaliteten när det gäller att harmonisera uppgifterna i fastighetsregistren och en bedömning av behovet att sammankoppla dessa register

1. INLEDNING

I artikel 32b.2 i direktiv (EU) 2015/849[1] (*penningtvättsdirektivet*) i dess ändrade lydelse enligt direktiv (EU) 2018/843[2] (*femte penningtvättsdirektivet*) fastställs att kommissionen ska lämna en rapport till Europaparlamentet och rådet med en bedömning av nödvändigheten och proportionaliteten i att harmonisera uppgifterna i medlemsstaternas nationella fastighetsregister och en bedömning av behovet att sammankoppla dessa register. Trots att tidsfristen för inlämnande av denna rapport var satt till den 31 december 2020 valde kommissionen att vänta med den, så att bedömningen kunde beaktas vid utarbetandet av det lagstiftningspaket om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism som antogs den 20 juli 2021[3].

I penningtvättsdirektivet fastställs ett antal åtgärder för att hantera och mildra riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism inom fastighetsbranschen. Dessa inbegriper att notarier och andra jurister ska delta i transaktioner avseende fast egendom, liksom fastighetsmäklare när det gäller de enheter som omfattas av skyldigheter avseende bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism samt, efter de ändringar som införts genom det femte penningtvättsdirektivet, att uppgifter om fastighetsägande ska göras tillgängliga för nationella myndigheter för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Enligt artikel 32b.1 i penningtvättsdirektivet ska medlemsstaterna ge finansunderrättelseenheter (FIU) och behöriga myndigheter tillgång till uppgifter som gör det möjligt att med nödvändig skyndsamhet identifiera fysiska eller juridiska personer som äger fast egendom, bland annat genom register eller elektroniska dataåtervinningssystem i de fall sådana register eller system finns tillgängliga.

För att kunna uppfylla kraven i artikel 32b.2 inbegriper denna rapport i) en analys av det aktuella läget när det gäller fastighetsregister, ii) en beskrivning av hur tillgången till fastighetsregister kan bistå FIU och behöriga myndigheter, samt iii) en bedömning av fördelar, svagheter och krav avseende såväl harmonisering av uppgifterna i registren som sammankopplingen av dessa register. Utifrån dessa förutsättningar görs en första bedömning av proportionaliteten och nödvändigheten i harmonisering och sammankoppling.

---

[1] Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG (text av betydelse för EES), EUT L 141, 5.6.2015, s. 73, i dess ändrade lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/843 av den 30 maj 2018.

[2] Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/843 av den 30 maj 2018 om ändring av direktiv (EU) 2015/849 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, och om ändring av direktiven 2009/138/EG och 2013/36/EU, EUT L156, 19.6.2018, s. 43.

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

Denna rapport har tagits fram på grundval av en oberoende undersökning som utfördes av en extern uppdragstagare på beställning 2020[4]. I undersökningen kartlade man uppgifter om medlemsstaternas fastighetsregister och analyserade tidigare och pågående initiativ för att sammankoppla registren och harmonisera uppgifterna i dem. Denna rapport bygger även på uppgifter från en undersökning som kommissionen beställde 2014[5], där man presenterade resultaten av en affärsundersökning och en teknisk undersökning som utgjorde det förberedande arbetet inför att skapa ett sammankopplat fastighetsregister i den europeiska e-juridikportalen.

I denna rapport används termen *fastighetsregister* som en term som omfattar både fastighetsregister[6] och lantmäterikartor[7], som bägge kan innehålla uppgifter som gör det möjligt att identifiera en fysisk eller juridisk person som äger fast egendom. Dessa register kompletterar vanligtvis varandra, genom att fastighetsregistren innehåller officiella rättighetshandlingar i form av lagfarter eller äganderättshandlingar och lantmäterikartorna utgör ett offentligt register över fast egendom. I praktiken bör medlemsstaterna, vid ett eventuellt harmoniserings- eller sammankopplingsprojekt, identifiera de relevanta nationella registren från fall till fall och inkludera både fastighetsregister och lantmäterikartor om dessa är åtskilda i nationell lagstiftning.

2. LÄGESRAPPORT

2.1. Register som innehåller uppgifter om fastighetsägare i medlemsstaterna

Fastighetsregistren i medlemsstaterna varierar avsevärt när det gäller organisering, centralisering, digitaliseringsgrad och innehåll.

De flesta medlemsstater har organiserat uppgifterna om fastighetsägande i två register: ett fastighetsregister och en lantmäterikarta. Åtta medlemsstater förvaltar sina fastighetsregister tillsammans med lantmäterikartan[8]. Vissa medlemsstater har även valt att inrätta separata databaser för särskilda ändamål, till exempel för skatteregistrering av fast egendom[9] eller för inköpspris och/eller transaktionsuppgifter[10].

Under den långa historien av registrering av fastighetsinformation, som går tillbaka till 1800-talet, har två allmänt utbredda registreringssystem utvecklats: ett system för registrering av lagfarter och ett system för registrering av äganderätt. En lagfart är en handling med uppgifter

[4] Europeiska kommissionen, generaldirektoratet för finansiell stabilitet, finansiella tjänster och kapitalmarknadsunionen, *Study on the harmonisation and interconnection of real estate registers: final report* (inte översatt till svenska), Publikationsbyrån, 2021, https://data.europa.eu/doi/10.2874/068191, nedan kallad *Europeiska kommissionen (2021)*.

[5] Europeiska kommissionen, generaldirektoratet för rättsliga frågor, Schmitz, P., Athanasiou, P., Torrinha, P., et al. *Land Registers Interconnection feasibility and implementation analysis* (inte översatt till svenska), Publikationsbyrån, 2015, https://data.europa.eu/doi/10.2838, nedan kallad *Europeiska kommissionen (2015)*.

[6] Med fastighetsregister avses ett offentligt register över lagfarter och rättigheter avseende fast egendom.

[7] Med lantmäterikarta avses en systematisk beskrivning av markenheter inom ett område. Beskrivningen görs genom kartor som visar geografisk plats och gränser för varje enhet samt genom registrerade uppgifter. I registren är de viktigaste av dessa uppgifter enhetens identifikationsnummer och areal, som vanligtvis skiljs åt genom markanvändningsklass.

[8] Cypern, Danmark, Estland, Litauen, Rumänien, Slovakien, Slovenien och Ungern.

[9] Portugal och Frankrike.

[10] Tyskland och Finland.

om en specifik transaktion. Den fungerar som bevis för ett specifikt avtal (till exempel en försäljning av en fastighet), men utgör inte i sig ett intyg om rätten för parterna i transaktionen att ingå och fullborda avtalet[11]. Inom det alternativa systemet, där äganderätten registreras, utgör registreringen ett ägandebevis. För närvarande har 23 medlemsstater ett system med äganderätter, eller bägge systemen, medan 4 endast har ett system med lagfarter[12]. I vissa medlemsstater har det skett en gradvis övergång från lagfartssystemet till äganderättssystemet, men det har inte skett några övergångar i motsatt riktning[13].

I många medlemsstater är de olika typer av register som beskrivs ovan centraliserade på nationell nivå – de omfattar alltså hela landets yta. Detta gäller dock inte Frankrike[14], Tyskland och Italien[15]. Spanien har ett blandat system: Det finns över 1 000 fastighetsregister med exklusiva behörigheter och databaser, men även en nationell sammankopplad plattform[16]. Grekland har ett liknande system, där fastighetsregistrets databas förvaltas centralt för hela landet av ett företag och uppdateras av de lokala fastighetsregistren utifrån deras transaktioner[17].

De flesta medlemsstater har digitaliserade register som är tillgängliga online. Men det finns undantag. I Frankrike är uppgifterna i de lokala registren inte tillgängliga online, trots att de är digitaliserade, och svar på förfrågningar tillhandahålls manuellt, på ett asynkront sätt (med undantag av regionerna Alsace och Moselle)[18]. Inte heller Luxemburgs register är tillgängligt online[19].

2.2. Fastighetsregistrens funktion och syfte på den inre marknaden

Det är huvudsakligen av rättssäkerhetsskäl som uppgifterna finns i fastighetsregistren vad gäller äganderättigheter och tredje parts rättigheter avseende en viss fastighet. Uppgifterna i fastighetsregistren används, förutom av myndigheter, även av medborgare och yrkesverksamma, oftast på grund av ett berättigat intresse i samband med ett eventuellt ägarbyte eller ett anspråk från tredje part. Fastighetsregister kan användas nationellt, men även i gränsöverskridande situationer, vilket gör det nödvändigt att beakta den inre marknaden. Här följer en ej uttömmande redogörelse för omständigheter där fastighetsregister kan användas gränsöverskridande:

[11] Europeiska kommissionen (2015), s. 273.
[12] Ibid., s. 145, omfattar ej Förenade kungariket. De medlemsstater som har ett system med äganderätt eller bägge systemen är Bulgarien, Cypern, Tjeckien och Österrike. Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Grekland, Irland, Italien, Kroatien, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Portugal, Slovakien, Slovenien, Spanien, Sverige, Tyskland och Ungern. De medlemsstater som endast har ett system med lagfarter är Belgien, Luxemburg, Nederländerna och Rumänien. I Frankrike tillämpar regionerna Alsace och Moselle modellen med registrering av äganderätt (till skillnad från resten av landet). Detsamma gäller den autonoma provinsen Trento i Italien.
[13] Europaparlamentet, undersökning för JURI-utskottets räkning, *Cross Border Acquisitions of Residential Property in the EU: Problems Encountered by Citizens* (inte översatt till svenska), 2016, s. 58.
[14] Frankrike har 120 lokala fastighetsregister, som inte är sammankopplade.
[15] I Italien har vissa regioner separata register, men merparten av landet omfattas av ett och samma register.
[16] Touriñán T, *The Spanish Land Registration system and the IMOLA project*, i: *IMOLA II Project (The European Land Register Document (ELRD): A common Semantic Model for Land Registers Interconnection)*, s. 248, 252.
[17] https://e-justice.europa.eu/109/SV/land_registers_in_eu_countries?GREECE&init=true&member=1
[18] Europeiska kommissionen (2015), s. 242.
[19] Ibid., s. 216.

- Ett typiskt användningsområde för fastighetsregister är i samband med köp av fast egendom i en annan medlemsstat. Medborgare och yrkesverksamma kan vilja kontrollera rättslig ställning och bördor för en fastighet i ett annat land, eller kontrollera att ägda fastigheter är korrekt registrerade[20].
- Fastighetsregister kan användas i samband med rättsliga förfaranden som rör fast egendom[21], inbegripet verkställande av rättsliga avgöranden.
- Fastighetsregister kan även användas för informationsutbyte mellan skattemyndigheter. Enligt direktiv 2011/16/EU[22] ska uppgifter om inkomster från och ägande av fast egendom automatiskt utbytas över landsgränserna mellan skattemyndigheterna i den medlemsstat där fastigheten ligger och skattemyndigheterna i den medlemsstat där fastighetsägaren är bosatt.
- Fastighetsregister kan användas för att inhämta uppgifter om bördor. Detta kan till exempel handla om finansinstitut som inhämtar information i samband med beviljandet av lån och bolån.
- Myndigheter kan använda fastighetsregister i samband med förfaranden som rör skatteskulder, bland annat indrivning av skatter, avgifter och andra åtgärder som regleras av direktiv 2010/24/EU[23].
- Uppgifterna i fastighetsregistren kan även användas i samband med arvstvister. Enligt förordning (EU) nr 650/2012[24], i synnerhet, ska den myndighet som utfärdar ett europeiskt arvsintyg kontrollera uppgifterna om den avlidnes egendom.
- I samband med konkursförfaranden kan sökningar i fastighetsregistren göras av en myndighet, men även av borgenärer.

2.3. Sammankopplingsinitiativ

Hittills har det förekommit ett antal initiativ på EU-nivå avseende sammankoppling av de nationella fastighetsregistren.

Sammankopplingen av fastighetsregister (LRI) är ett pågående projekt som finansieras av EU-programmet Rättsliga frågor[25], där medlemsstater kan delta på frivillig basis[26]. Målet med projektet är att tillhandahålla en gemensam åtkomstpunkt via den europeiska e-

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

[21] M. Cuccaro, *The ELRD as a source of information for courts in Cross-border matters*, i: *IMOLA II Project (…)*, s. 221. I synnerhet följande: (…) *ur en rent praktisk synvinkel kan det vara ytterst användbart att veta säkert huruvida käranden har offentliggjort förekomsten av det rättsliga förfarandet på korrekt sätt i det behöriga fastighetsregistret, som kan vara beläget i en annan medlemsstat än den där den behöriga domstolen avgör den gränsöverskridande tvisten.*

[22] Rådets direktiv 2011/16/EU av den 15 februari 2011 om administrativt samarbete i fråga om beskattning och om upphävande av direktiv 77/799/EEG

[23] Rådets direktiv 2010/24/EU av den 16 mars 2010 om ömsesidigt bistånd för indrivning av fordringar som avser skatter, avgifter och andra åtgärder, EUT L 84, 31.3.2010, s. 1 och Europeiska kommissionen (2021), s. 29.

[24] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 650/2012 av den 4 juli 2012 om behörighet, tillämplig lag, erkännande och verkställighet av domar samt godkännande och verkställighet av officiella handlingar i samband med arv och om inrättandet av ett europeiskt arvsintyg, EUT L 201, 27.7.2012, artikel 66.5.

[25] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/693 av den 28 april 2021 om inrättande av programmet för rättsliga frågor och om upphävande av förordning (EU) nr 1382/2013 (EUT L 156, 5.5.2021, s. 21).

[26] Mer information finns på https://lri-ms.eu/

juridikportalen[27] till de deltagande medlemsstaternas fastighetsregister. Första fasen av projektet ledde till inrättandet av en tekniskt genomförbar sammankoppling mellan Österrikes och Estlands fastighetsregister. Den preliminära tjänsten är tillgänglig för allmänheten i demoversion[28]. Det andra projektet för sammankoppling av medlemsstaters fastighetsregister, som erhållit EU-medel, inleddes i mars 2020 och slutfördes i oktober 2021. Inom ramen för detta projekt kopplades Lettlands fastighetsregister samman med LRI-tjänstens plattform. Ungern, Portugal och Spanien genomförde en grundlig analys för att få en fullständig bild av de landsspecifika förutsättningar som måste beaktas innan sammankopplingen av de nationella fastighetsregistren påbörjas.

I kommissionens meddelande från 2020, *Digitalisering av rättskipningen i Europeiska unionen. En verktygslåda med möjligheter*, förklarade kommissionen att för att utnyttja den fulla potentialen hos sammankopplingen av fastighetsregister bör den omfatta hela EU-, med målet att alla medlemsstater ska delta senast 2024.[29]

IMOLA (Interoperability MOdel for LAnd registers [modell för driftskompatibilitet mellan fastighetsregister]) är ett projekt inom ramen för Europeiska sammanslutningen för fastighetsregister, som samfinansieras genom EU-programmet Rättsliga frågor[30]. Målet med projektet är att ta fram en gemensam mall för organisering på EU-nivå av uppgifter i fastighetsregister, kopplat till förklarande material på olika språk. Det viktigaste resultatet av IMOLA är skapandet av ett koncept för ett europeiskt fastighetsregisterdokument – en mall för att organisera uppgifter i fastighetsregister på EU-nivå, inbegripet en semantisk modell[31].

3. FAST EGENDOM OCH FASTIGHETSREGISTER I SAMBAND MED PENNINGTVÄTT OCH FINANSIERING AV TERRORISM

Detta kapitel behandlar de sätt på vilka fastighetsregistren kan utnyttjas i samband med penningtvätt och finansiering av terrorism.

3.1. Riskfaktorer och vanliga former av missbruk i fastighetsbranschen för penningtvätt och finansiering av terrorism

Enligt arbetsgruppen för finansiella åtgärder (FATF) är köp av fastigheter ett vanligt utlopp för intäkter från brottslig verksamhet. Fastigheter motsvarar omkring 30 % av alla kriminella tillgångar som beslagtogs i hela världen mellan 2011 och 2013[32]. Det är svårt att få fram uppgifter om omfattningen av penningtvätt och finansiering av terrorism i branschen, men Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning (Europol) förutspår att fastighets- och byggbranschen på medellång sikt, som en följd av covid-19-pandemin, kommer att bli ännu mer attraktiv för penningtvätt[33]. I Europeiska kommissionens bedömning 2019 av risken för penningtvätt och finansiering av terrorism som påverkar den inre

[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.
[32] FATF, *Money Laundering and Terrorist Financing Vulnerabilities of Legal Professionals* (inte översatt till svenska), 2013, s. 24.
[33] Europol, *Beyond the Pandemic: How COVID-19 Will Shape the Serious and Organised Crime Landscape in the EU* (inte översatt till svenska), 2020, s. 12.

marknaden och är relaterad till gränsöverskridande verksamheter[34] (den ”överstatliga riskbedömningen”) bedömdes graden av sårbarhet inom fastighetsbranschen för finansiering av terrorism som betydande, och risken för penningtvätt som betydande/mycket betydande[35].

Fast egendom spelar framför allt en roll i det sista steget i penningtvättscykeln, integreringsfasen[36]. Genom fastigheter kan olagliga medel införlivas i den lagliga ekonomin och avkastningen tillfalla brottslingar, och till och med ge legitima intäkter[37]. Fast egendom är dessutom i allmänhet en tillgång som ökar i värde, och eventuell försäljning kan ge legitima skäl till framträdandet av penningmedel[38].

Vanliga metoder som används av brottslingar inbegriper ofta komplicerade företag för att förvärva fast egendom – allt ifrån komplexa lån eller kreditsystem till förmedling via yrkesverksamma personer, användning av affärsfordon, manipulering av värderingen av en fastighet, användning av finansiella instrument som kontanter eller checkar, användning av bolånesystem eller användning av fastigheter för att dölja intäkter från brottslig verksamhet[39].

3.2. Användning av fastighetsregister inom ramen för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism

De uppgifter som finns i fastighetsregister kan vara till hjälp för behöriga myndigheter och finansunderrättelseenheter på flera olika sätt. I den studie som genomfördes till stöd för denna rapport och som omfattade riktade samråd med behöriga myndigheter för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism bekräftas att de på det hela taget är nöjda med takten på det gränsöverskridande informationsutbytet mellan finansunderrättelseenheter och behöriga myndigheter, samt med de uppgifter som finns i fastighetsregistren, eftersom de i allmänhet gör det möjligt att fastställa ägande och få information om fastigheter[40]. Trots att det skulle kunna innebära fördelar om uppgifterna i fastighetsregister harmoniserades och finansunderrättelseenheter och behöriga myndigheter fick tillgång till fastighetsregister i andra medlemsstater är det viktigt att påpeka att dessa register inte innehåller alla de uppgifter som är av betydelse för finansunderrättelseenheter och behöriga myndigheter.

Användning av komplexa system i form av s.k. skalbolag, komplexa ägandestrukturer såsom truster och företag etablerade i jurisdiktioner med dålig insyn samt användning av förvaltare är vanliga metoder för penningtvätt/finansiering av terrorism inom fastighetssektorn. Enligt den överstatliga riskbedömningen 2019 anser företrädare för den privata sektorn att det är mycket utmanande att fastställa verkligt fastighetsägande, i synnerhet i de fall då säljaren och köparen genomför transaktioner via truster. I en undersökning bland finansunderrättelse-enheter framkom att 61 % av de svarande betraktade fastighetstransaktioner som enbart utförs av tredje part eller mellanhänder som ett vanligt tillvägagångssätt för penningtvätt/finans-iering av terrorism inom fastighetssektorn. Detta följdes av 44 % av de svarande som valde

[34] SWD(2019)650 final.
[35] Ibid., s. 171.
[36] Europeiska kommissionen (2021), s. 37.
[37] Europaparlamentets utredningstjänst, *Understanding Money Laundering through Real Estate Transactions* (inte översatt till svenska), 2019, s. 2 och Europeiska kommissionen (2021), Ibid.
[38] FATF, *Money Laundering and Terrorist Financing Vulnerabilities of Legal Professionals*, 2013, s. 44.
[39] FAFT/OECD, *Money laundering and terrorist financing through the real estate sector* (inte översatt till svenska), 2007.
[40] Europeiska kommissionen (2021), s. 87, 91 (innehåll i fastighetsregister), och 101–102 (gränsöverskridande informationsutbyte).

alternativet användning av företagsformer, truster eller förvaltare, och 39 % som framhöll att fastställandet av ägarens, hyresgästens eller fastighetsinvesterarens verkliga identitet är ett stort problem[41].

Fastighetsregister kan användas tillsammans med andra sammankopplade register som finansunderrättelseenheter och behöriga myndigheter har tillgång till, t.ex. register över verkligt huvudmannaskap, för att upptäcka fall av penningtvätt/finansiering av terrorism då någon av de metoder som nämns ovan används. Dessa register kan ge tillgång till tillförlitlig, kompletterande och aktuell information om nuvarande, och i vissa fall tidigare, fastighetsägare. I en undersökning bland behöriga myndigheter och ansvariga enheter uppgav över 80 % av de svarande att uppgifter om tidigare och nuvarande ägande är av värde för deras arbete[42]. Samtidigt uppgav vissa att uppgifter om äganderätt ibland saknas, och att bristen på kompletterande personuppgifter, såsom personnummer, gör att det inte går att fastställa den verkliga ägaren[43].

Vanliga metoder för penningtvätt/finansiering av terrorism inom fastighetssektorn inbegriper också avvikande fastighetsprissättning, dvs. att fastighetspriset ligger över eller under fastighetens marknadsvärde[44]. A common element is also the lack of coherence between the declared income/wealth of the buyer and the value of the real estate property[45]. Mot denna bakgrund uppgav 63 % av de svarande att fastighetspriset utgör en viktig uppgift. Svarande uppgav även att inköpspriser och fastighetsvärderingar saknas i registret[46]. De senaste uppgifterna om införandet av sådana uppgifter är från 2014. Då lagrades uppgifter om inköpspris i fastighetsregistren i fjorton medlemsstater[47]. I ytterligare sex medlemsstater lagrades dessa uppgifter, men registrerades antingen inte i något register eller registrerades separat från fastighetsregistret[48]. Detta hänger samman med avsaknaden av historiska uppgifter om överlåtelse av äganderätten till fastigheter, betalningsmedel (särskilt mot bakgrund av att kontantbetalningar blir allt vanligare vid fastighetsköp) och köpekontrakt.

De svarande uttryckte också oro när det gäller registeruppgifternas riktighet (t.ex. att fastighetsbeskrivningen inte (längre) är aktuell) och fullständighet (trots att bostadsrätter är vanliga på marknaden ingår de inte i alla register).

I nästa avsnitt analyseras för- och nackdelarna med att sammankoppla fastighetsregistren. Detta görs med strikt utgångspunkt i regelverket för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism och användningen av dessa register i syfte att förebygga och bekämpa gränsöverskridande penningtvätt och finansiering av terrorism inom fastighetssektorn.

[41] Europeiska kommissionen (2021), s. 50. De svarande kunde välja mer än ett svar.
[42] Ibid., s. 90.
[43] Ibid.
[44] OECD, *Money Laundering and Terrorist Financing Awareness Handbook for Tax Examiners and Tax Auditors*, 2019, s. 48; FATF, *Risk-Based Approach Guidance for Real Estate Agents*, 2008, s. 22 och Europeiska kommissionen (2021), s. 38.
[45] Europeiska kommissionen (2021), s. 51.
[46] Ibid., s. 91.
[47] Belgien, Bulgarien, Cypern, Danmark, Estland, Grekland, Litauen, Luxemburg, Lettland, Nederländerna, Rumänien, Spanien, Sverige och Österrike samt Europeiska kommissionen (2015), s. 171–175.
[48] Finland, Irland, Portugal, Slovakien, Tjeckien, Tyskland, ibid.

4. HARMONISERING AV UPPGIFTERNA I FASTIGHETSREGISTREN

I denna rapport avses med harmonisering av uppgifterna i fastighetsregistren att man fastställer en minimidatauppsättning för fastigheter som alla medlemsstater ska tillhandahålla.

Det är troligt att en harmonisering av de uppgifter som för tillfället finns i registren inte skulle räcka för att svara mot behoven hos behöriga myndigheter för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. De uppgifter som finansunderrättelseenheter och behöriga myndigheter i regel behöver, såsom uppgifter för att identifiera säljare/köpare, datum för köp eller ägarskiften (däribland register över överlåtelser av äganderätter), finns oftast inte i registren. En eventuell harmonisering bör därför åtföljas av att ytterligare uppgifter samlas in och lagras i registren för att ett mervärde ska kunna tillföras inom ramen för bekämpningen av penningtvätt och finansiering av terrorism.

Samtidigt bör åtkomsten till sådan information utformas noggrant, då det kanske inte alltid är lämpligt att ge åtkomst till sådan information för andra ändamål.

4.1. Fördelar

En harmonisering av uppgifterna i fastighetsregistren kan föra med sig flera fördelar som sträcker sig längre än förebyggandet och bekämpningen av penningtvätt, dess förbrott och finansiering av terrorism. En harmonisering skulle kunna bidra till att slutföra digitaliseringen av de nationella fastighetsregistren och förbättra tillgängligheten, och därigenom anpassa dem till den digitala eran. Det skulle också kunna bidra till rättssäkerhet, eftersom en gemensam struktur med tydlig terminologi och lagrade uppgifter med rättsligt värde i sig kan bidra till mer transparenta och tillförlitliga uppgifter. En harmonisering av uppgifterna i fastighetsregistren skulle också möjliggöra en snabbare åtkomst till och användning av uppgifterna. Slutligen skulle tillgången till harmoniserade uppgifter i fastighetsregistren göra det lättare att fastställa fastighetsägande, både nationellt och i andra medlemsstater. Därmed skulle det bilda underlag till finansunderrättelser, ekobrottsutredningar samt till frysning och förverkande av tillgångar.

4.2. Nackdelar och begränsningar

Fastighetsregistren har fått sin nuvarande form inom ramen för nationella system för egendomsorganisering.

Artikel 345 är ett uttryck för principen om fördragens neutralitet i förhållande till medlemsstaternas egendomsordning. Detta innebär dock inte att de grundläggande EU-reglerna, bl.a. förbudet mot diskriminering, etableringsfriheten och den fria rörligheten för kapital, inte ska tillämpas på dessa[49]. Med andra ord skulle artikel 345 i EUF-fördraget inte hindra en harmonisering på områden som insamling, lagring och registrering av en uppsättning gemensamt definierade uppgifter, förutsatt att de grundläggande principerna i unionsrätten respekteras, särskilt unionens neutralitet i förhållande till medlemsstaternas egendomsordningar.

[49] Domstolens dom i de förenade målen C-105/12–C-107/12, Essent NV m.fl., punkterna 29–36 och domstolens yttrande i förfarandet för yttrande 2/15 (Singapore), punkt 107.

På grund av rättsliga, politiska, organisatoriska och historiska skillnader mellan fastighetsregistren i EU skulle en harmonisering av dessa kräva betydande insatser från medlemsstaterna och potentiellt medföra betydande omfördelningar av arbetsuppgifter, översyner av nationella rättsliga ramar samt granskningar och ändringar av registrens uppbyggnad och funktion.

Enbart en harmonisering av de uppgifter som redan finns i registren skulle medföra administrativa och ekonomiska kostnader. Som påpekas i punkt 4.2 skulle en harmonisering av uppgifterna kräva lagändringar, en granskning av registrens funktion och möjligen en omfördelning av befogenheter på nationell och subnationell nivå. Enligt en uppskattning skulle kostnaderna hamna på rimliga nivåer om endast själva registren beaktas (med ett beräknat personalbehov motsvarande tre heltidstjänster och en engångskostnad på 50 000 euro per medlemsstat, med begränsade återkommande kostnader[50]), men då tas ingen hänsyn till kostnader som är svårare att uppskatta, som hänger samman med exempelvis lagändringar och omfördelningar av befogenheter. Mer tillförlitliga uppskattningar kan endast göras på grundval av precisa harmoniseringsmodeller.

4.3. Slutsatser

Även om de uppskattade kostnaderna för att harmonisera fastighetsregistren är små måste de betraktas som ofullständiga och kan därför inte ge en rättvisande bild av de konsekvenser som en sådan harmonisering skulle få. Än viktigare är det faktum att den enda tänkbara harmoniseringen inom ramen för bekämpningen av penningtvätt och finansiering av terrorism gäller de uppgifter som har betydelse för förebyggandet och bekämpningen av penningtvätt/finansiering av terrorism. Såsom påpekats ovan finns dock de flesta av de uppgifter som behöriga myndigheter för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism behöver inte i fastighetsregistren. Följaktligen skulle de flesta uppgifter i fastighets-registren, som alltså saknar relevans för bekämpningen av penningtvätt och finansiering av terrorism, inte kunna harmoniseras med syftet att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism.

5. SAMMANKOPPLING AV NATIONELLA FASTIGHETSREGISTER

En sammankoppling av fastighetsregistren skulle kunna ske på olika sätt. Den skulle kunna följa exemplet med sammankopplingen av registren över verkligt huvudmannaskap enligt penningtvättsdirektivet och ske med hjälp av ett gemensamt gränssnitt i e-juridikportalen. Alternativt skulle man via ett centralt system kunna hämta uppgifter från de nationella fastighetsregistren och redovisa dem på ett harmoniserat sätt.

5.1. Fördelar

En sammankoppling av de nationella fastighetsregistren på EU-nivå skulle möjliggöra en gränsöverskridande tillgång till uppgifterna i medlemsstaternas nationella register. En sammankoppling skulle inte bara främja ett mer ändamålsenligt genomförande av EU:s regler på det civil- och straffrättsliga området och förbättra tillgången till rättslig prövning, utan skulle också mer allmänt kunna fungera som katalysator för den inre marknaden genom att underlätta gränsöverskridande transaktioner.

[50] Europeiska kommissionen (2021), s. 99.

Med avseende på bekämpningen av penningtvätt och finansiering av terrorism skulle en sammankoppling kunna innebära att myndigheter får en mer övergripande bild av tillgångar som ägs av fysiska och juridiska personer eller av juridiska konstruktioner. Tillgång till EU-omfattande fastighetsuppgifter skulle kunna bidra till upptäckt av gränsöverskridande inslag vid strategiska och operativa analyser samt i samband med ekobrottsutredningar. En sammankoppling skulle dessutom främja snabbare och effektivare åtgärder för frysning och förverkande av tillgångar. Bortsett från bekämpningen av penningtvätt och finansiering av terrorism skulle myndigheter som arbetar med arvsmål kunna gynnas av en smidigare gränsöverskridande tillgång till uppgifter, mot bakgrund av uppskattningen att vart tionde arvsmål i EU har gränsöverskridande inslag[51]. Slutligen skulle en sammankoppling kunna fungera som katalysator för en modernisering av registren, däribland en fullständig digitalisering.

5.2. Drawbacks and constraints

En rad olika faktorer måste beaktas. För det första måste man vid en eventuell sammankoppling beakta osäkerheten kring registeruppgifterna, vilket är nära kopplat till det nationella system inom vilket fastighetsregistret har utvecklats, även i fråga om kontrollen av de registrerade uppgifterna. En sammankoppling som inte åtföljs av harmonisering skulle kunna ge det felaktiga intrycket av att uppgifterna i registren går att jämföra. Frågan om uppgifternas jämförbarhet hänger samman med frågan om uppgifternas fullständighet. Trots att fastighetsregistren inte innehåller alla relevanta uppgifter skulle sammankopplade register kunna ge det felaktiga intrycket av att innehålla alla de uppgifter som behöriga myndigheter behöver, trots att dessa kanske lagras på annat håll. Ytterligare en svårighet gäller risken för att endast en sammankoppling av registren inte skulle bringa tillräcklig klarhet om inte terminologin också översätts korrekt till de övriga språken och återspeglar de rättsliga särdragen.

En harmonisering av uppgifterna i fastighetsregistren och en sammankoppling av dessa skulle innebära engångskostnader på mellan 95 000 och 320 000 euro och mellan 50 000 och 175 000 euro i återkommande årliga kostnader för medlemsstaterna, beroende på vilka ändringar som måste göras i de nuvarande registren[52]. Dessutom skulle EU behöva stå för omkring 100 000 euro i årliga kostnader för förvaltningen av sammankopplingen. Som anmärkts under punkt 4.3 omfattar dessa uppskattningar inte kostnader som är kopplade till lagändringar och omfördelning av befogenheter. Mer tillförlitliga uppskattningar kan endast göras på grundval av precisa sammankopplingsmodeller.

5.3. Slutsatser

Av ovanstående analys framgår att en sammankoppling av de nuvarande fastighetsregistren utan någon form av åtföljande harmonisering av registeruppgifterna skulle medföra en rad nackdelar som skulle kunna visa sig överväga fördelarna. Ur ett kostnadsperspektiv skulle

[51] SEC(2009) 410 final, s. 18.

[52] Arton medlemsstater bedöms ådra sig de lägre kostnaderna medan sju medlemsstater bedöms få de högre kostnaderna. Två medlemsstater bedöms få kostnader motsvarande mitten av intervallet. Se Europeiska kommissionen (2021), s. 97.

enbart en sammankoppling i sig inte kräva betydligt färre resurser än om den åtföljs av en viss grad av harmonisering av registeruppgifterna[53].

6. BEDÖMNING AV PROPORTIONALITETEN OCH NÖDVÄNDIGHETEN

Syftet med denna rapport är att tillhandahålla underlag när det gäller relevansen av att harmonisera eller sammankoppla fastighetsregister ur ett perspektiv som uteslutande utgår från bekämpningen av penningtvätt och finansiering av terrorism. Den syftar inte till att ersätta eller föregripa bedömningar av proportionaliteten och nödvändigheten som görs inom ramen för andra eventuella initiativ från kommissionen som rör fastighetsregister i vidare bemärkelse.

I analysen ovan konstateras att en sammankoppling av fastighetsregister, förutsatt att den åtföljs av en tillräcklig harmonisering, skulle kunna leda till fördelar genom att göra det möjligt för medborgare och företag att utöva sina rättigheter samt genom att främja en effektiv tillgång till rättslig prövning i gränsöverskridande ärenden. Av dessa skäl föreslår kommissionen att alla medlemsstater senast 2024 ska delta i sammankopplingen av fastighetsregister[54].

Om endast bekämpningen av penningtvätt och finansiering av terrorism beaktas framgår det av återkoppling från finansunderrättelseenheter och behöriga myndigheter att takten på det gränsöverskridande utbytet av fastighetsinformation på det stora hela är tillfredsställande. Många av de uppgifter som myndigheter för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism behöver finns dock för närvarande inte i fastighetsregistren. Trots de höga risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som denna sektor utsätts för finns således inget trängande behov som motiverar en sammankoppling av fastighetsregistren ur perspektivet att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism.

För att stödja arbetet inom myndigheterna för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism, utökar kommissionen, genom sitt förslag till sjätte penningtvättsdirektiv, omfattningen av de uppgifter om transaktioner avseende fast egendom som dessa myndigheter har tillgång till[55]. I syfte att förhindra att komplexa ägandestrukturer och kontanter används för penningtvätt inom fastighetssektorn utvidgas öppenhetskraven kring verkligt huvudmannaskap till att omfatta utländska juridiska personer som förvärvar fast egendom i unionen[56] genom förslaget till penningtvättsdirektiv. En övre gräns på 10 000 euro fastställs för kontantbetalningar[57].

7. SLUTSATSER

I denna rapport beskrivs en rad faktorer som bör beaktas vid en eventuell sammankoppling av fastighetsregister och harmonisering av de uppgifter de innehåller med det uteslutande syftet att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism. Den syftar inte till att ersätta eller föregripa bedömningar av proportionaliteten och nödvändigheten som görs inom ramen för andra eventuella initiativ från kommissionen som rör fastighetsregister i vidare bemärkelse.

[53] Ibid., s. 99–100.
[54] COM(2020) 710 final, s. 13–14. Se avsnitt 2.3.
[55] COM(2021) 423 final, artikel 16.
[56] COM(2021) 420 final, artikel 48.
[57] Ibid., artikel 59.

I rapporten erkänns de risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som fastighetssektorn utsätts för, och framhålls att en sammankoppling och harmonisering av registren skulle kunna leda till fördelar på detta område samt för medborgare och för den inre marknaden som helhet.

Samtidigt visar analysen i rapporten på komplexiteten och variationen i medlemsstaternas fastighetsregister, något som i hög grad beror på historiska faktorer och de olika nationella fastighetsrättssystemen.

Därför bör eventuella lagstiftningsförslag om sammankopplingen och harmoniseringen av fastighetsregistren varken ses enbart eller främst ur ett perspektiv som utgår från bekämpningen av penningtvätt och finansiering av terrorism. Fastighetsregister är inte enbart ett instrument för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Deras huvudsakliga funktioner och anledningen till att de har inrättats grundar sig i behovet av att registrera äganderätt samt i planerings- och beskattningsändamål. Fastighetsregister tjänar i första hand andra myndigheter än de som har till uppgift att förebygga och bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism. Regelverket för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism är dessutom inriktat på att ge behöriga myndigheter och finansunderrättelseenheter tillgång till de uppgifter som de behöver för att förebygga och bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism. Följaktligen skulle det inte kunna utgöra grunden för en harmonisering av uppgifterna i fastighetsregistren, som saknar relevans för bekämpningen av penningtvätt och finansiering av terrorism.

Av analysen framgår att kvaliteten på det gränsöverskridande informationsutbytet om verkligt fastighetsägande på det hela taget är tillfredsställande med hänsyn till bekämpningen av penningtvätt och finansiering av terrorism. Det framhålls också att fastighetsregistren inte innehåller alla uppgifter som krävs för att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism. Detta tyder på att det inte finns något överhängande behov av att sammankoppla fastighetsregister i syfte att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism.