EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2022.3.9.
COM(2022) 87 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

az ingatlan-nyilvántartásokban szereplő információk harmonizálásának szükségességére és arányosságára, valamint az ilyen nyilvántartások összekapcsolásának szükségességére vonatkozó értékelésről

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

az ingatlan-nyilvántartásokban szereplő információk harmonizálásának szükségességére és arányosságára, valamint az ilyen nyilvántartások összekapcsolásának szükségességére vonatkozó értékelésről

1. BEVEZETÉS

Az (EU) 2015/849 irányelv[1] (a továbbiakban: pénzmosási irányelv) (EU) 2018/843 irányelvvel[2] módosított változata (a továbbiakban: ötödik pénzmosási irányelv) 32b. cikkének (2) bekezdése előírja a Bizottság számára, hogy nyújtson be jelentést az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak, amelyben értékeli a tagállamok nemzeti ingatlan-nyilvántartásaiban szereplő információk harmonizálásának szükségességét és arányosságát, valamint értékeli e nyilvántartások összekapcsolásának szükségességét. Annak ellenére, hogy e jelentés benyújtásának határideje 2020. december 31. volt, a Bizottság úgy döntött, hogy felfüggeszti a jelentés elfogadását annak érdekében, hogy az értékelést figyelembe lehessen venni a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemre vonatkozó jogalkotási javaslatokból álló, 2021. július 20-án elfogadott csomag előkészítése során[3].

A pénzmosási irányelv számos intézkedést tartalmaz a pénzmosási és terrorizmusfinanszírozási kockázatok kezelésére és enyhítésére az ingatlanágazatban. Ezek közé tartozik az ingatlanügyletekben részt vevő közjegyzők és más jogi szakemberek, valamint az ingatlanügynökök bevonása a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos kötelezettségek hatálya alá tartozó jogalanyok körébe, valamint az ötödik pénzmosási irányelvvel bevezetett változtatások nyomán az ingatlantulajdonra vonatkozó információknak a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel foglalkozó nemzeti hatóságok rendelkezésére bocsátása. A pénzmosás elleni irányelv 32b. cikkének (1) bekezdése előírja a tagállamok számára annak biztosítását, hogy a pénzügyi információs egységek és az illetékes hatóságok hozzáférjenek azokhoz az információkhoz, amelyek lehetővé teszik bármely, ingatlannal rendelkező természetes vagy jogi személy időben történő azonosítását, többek között nyilvántartás vagy elektronikus adat-visszanyerési rendszer révén, amennyiben ilyen nyilvántartások vagy rendszerek rendelkezésre állnak.

A 32b. cikk (2) bekezdésében foglalt követelményeket teljesítve ez a jelentés tartalmazza i. az ingatlan-nyilvántartások aktuális helyzetének elemzését; ii. annak leírását, hogy az ingatlan-nyilvántartásokhoz való hozzáférés hogyan segítheti a pénzügyi információs egységeket és az illetékes hatóságokat; valamint iii. a nyilvántartásokban szereplő információk harmonizációjával és a nyilvántartások összekapcsolásával összefüggő előnyök,

---

[1] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/849 irányelve (2015. május 20.) a pénzügyi rendszerek pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzéséről, a 648/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 2005/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv és a 2006/70/EK bizottsági irányelv hatályon kívül helyezéséről (EGT-vonatkozású szöveg) (HL L 141., 2015.6.5., 73. o.). A 2018. május 30-i (EU) 2018/843 európai parlamenti és tanácsi irányelvvel módosított irányelv.

[2] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/843 irányelve (2018. május 30.) a pénzügyi rendszerek pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzéséről szóló (EU) 2015/849 irányelv, valamint a 2009/138/EK és a 2013/36/EU irányelv módosításáról (HL L 156., 2018.6.19., 43. o.).

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

hiányosságok és követelmények értékelését. Az említett elemek alapján kerül sor a harmonizáció és az összekapcsolás arányosságának és szükségességének előzetes értékelésére.

E jelentés elkészítését 2020-ban megbízott külső vállalkozó által készített független tanulmány[4] segítette. A tanulmány feltérképezte a tagállamok ingatlan-nyilvántartásaira vonatkozó információkat, továbbá elemezte a nyilvántartások összekapcsolására és az azokban foglalt információk harmonizálására irányuló korábbi és jelenlegi kezdeményezéseket. Ez a jelentés a Bizottság által 2014-ben megrendelt tanulmányból[5] származó információkra is támaszkodik, amely az ingatlan-nyilvántartások európai igazságügyi portálon való összekapcsolására irányuló előkészítő munka keretében készült gazdasági és technikai tanulmány eredményeit mutatta be.

Ebben a jelentésben az „ingatlan-nyilvántartás" kifejezés magában foglalja a tulajdoni nyilvántartásokat[6] és a kataszteri nyilvántartásokat[7] is, amelyek egyaránt tartalmazhatnak az ingatlantulajdonnal rendelkező természetes vagy jogi személyek azonosítására alkalmas információkat. E nyilvántartások általában egymást kiegészítő jelleggel működnek: a tulajdoni nyilvántartások okiratok, tulajdonjogok hivatalos nyilvántartását jelentik, míg a kataszteri nyilvántartások az ingatlanok nyilvános jegyzékeként szolgálnak. A gyakorlatban a tagállamoknak minden esetleges harmonizációs és/vagy összekapcsolási projektben eseti alapon kell meghatározniuk a vonatkozó nemzeti nyilvántartásokat, és – amennyiben azok a nemzeti joguk szerint elkülönülnek – egyaránt figyelembe kell venniük a tulajdoni és a kataszteri nyilvántartásokat.

2. AKTUÁLIS HELYZET

2.1. Az ingatlantulajdonosokra vonatkozó információkat tartalmazó tagállami nyilvántartások

A tagállami ingatlan-nyilvántartások szervezés, központosítás, digitalizáltsági szint és tartalom tekintetében jelentősen eltérnek.

A tagállamok többsége az ingatlanokkal kapcsolatos adatokat két nyilvántartásba: tulajdoni nyilvántartásba és kataszteri nyilvántartásba szervezte. Nyolc tagállam a tulajdoni nyilvántartást és a kataszteri nyilvántartást együttesen kezeli[8]. Néhány tagállam úgy döntött,

[4] Európai Bizottság, A Pénzügyi Stabilitás, a Pénzügyi Szolgáltatások és a Tőkepiaci Unió Főigazgatósága: *Study on the harmonisation and interconnection of real estate registers: final report (Tanulmány az ingatlan-nyilvántartások harmonizációjáról és összekapcsolásáról: zárójelentés)*, Kiadóhivatal, 2021, https://data.europa.eu/doi/10.2874/068191; a továbbiakban: Európai Bizottság (2021).

[5] Európai Bizottság, Jogérvényesülési Főigazgatóság, Schmitz, P., Athanasiou, P., Torrinha, P., et al.: *Land Registers Interconnection feasibility and implementation analysis (Elemzés az ingatlan-nyilvántartások összekapcsolásának megvalósíthatóságáról és végrehajtásáról)*, Kiadóhivatal, 2015, https://data.europa.eu/doi/10.2838; a továbbiakban: Európai Bizottság (2015).

[6] A tulajdoni nyilvántartás az ingatlanokkal kapcsolatos okiratok, tulajdonjogok nyilvános nyilvántartása.

[7] A kataszteri nyilvántartás az adott térségben található földrészletek rendszerezett leírását tartalmazza. A leírás az egyes földrészletek elhelyezkedését és határait azonosító térképek, valamint bejegyzések segítségével történik. A bejegyzések között a leglényegesebb információ a földrészlet azonosító száma és területe (általában földhasználat szerinti bontásban).

[8] Ciprus, Dánia, Magyarország, Litvánia, Románia, Szlovákia, Szlovénia és Észtország.

hogy speciális célokra – például az ingatlan adóügyi azonosításához[9], vagy vételára és/vagy részletes ügyleti adatai nyilvántartása céljából[10] – külön adatbázisokat hoz létre.

Az ingatlanadatok nyilvántartásba vételének hosszú – a 19. századig visszanyúló – története során két fő nyilvántartási rendszer alakult ki: egy okirat-nyilvántartási rendszer és egy tulajdonjog-nyilvántartási rendszer. Az okirat egy adott ügyletről készített feljegyzés. Konkrét megállapodás (például ingatlan-adásvétel) bizonyítékaként szolgál, azonban önmagában nem bizonyítja az ügyletben részes felek jogát a megállapodás megkötésére és végrehajtására[11]. Ennek alternatívájaként a tulajdonjogot nyilvántartó rendszerben a bejegyzett tulajdonjog bizonyító erejű. Jelenleg 23 tagállam rendelkezik tulajdonjogi vagy mindkét típusú rendszerrel, míg 4 tagállam csak okirati rendszerrel rendelkezik[12]. Egyes tagállamokban fokozatosan áttértek az okirati rendszerről a tulajdonjogi rendszerre, ellenkező irányban nem történt változás[13].

Számos tagállam esetében az előzőekben bemutatott különböző típusú nyilvántartások nemzeti szinten központosítottak, azaz az ország egész területére kiterjednek. Ezzel szemben más a helyzet Franciaországban[14], Németországban és Olaszországban[15]. Spanyolországban vegyes rendszert alkalmaznak: a több mint 1 000 kizárólagos hatáskörrel és adatbázissal rendelkező ingatlan-nyilvántartás mellett nemzeti szinten összekapcsolt platform is megtalálható[16]. Görögországban hasonló rendszer működik: az ingatlan-nyilvántartási adatbázist az ország egészére kiterjedően egy vállalkozás kezeli központilag, és a helyi földhivatalok aktualizálják saját ügyleteik alapján[17].

A legtöbb tagállamban digitalizált, online elérhető nyilvántartás működik. Vannak azonban kivételek. Franciaországban a helyi nyilvántartásokban tárolt adatok – bár digitalizáltak – nem érhetők el az interneten, és a lekérdezések eredményeit manuálisan, aszinkron módon adják át (az Elzász és Moselle régiótól eltekintve)[18]. Luxemburg szintén offline nyilvántartást működtet[19].

2.2. Az ingatlan-nyilvántartások szerepe és célja az egységes piacon

[9] Portugália és Franciaország.
[10] Németország és Finnország.
[11] Európai Bizottság (2015), 273. o.
[12] Uo., 145–146. o, az Egyesült Királyság kivételével. A tulajdonjogi vagy mindkét típusú rendszerrel rendelkező tagállamok: Ausztria, Bulgária, Ciprus, Csehország, Németország, Dánia, Észtország, Görögország, Spanyolország, Finnország, Franciaország, Horvátország, Magyarország, Írország, Olaszország, Litvánia, Lettország, Málta, Lengyelország, Portugália, Svédország, Szlovénia és Szlovákia. Belgium, Hollandia, Luxemburg és Románia csak okirati rendszerrel rendelkezik. Franciaországban Elzász és Moselle régió – az ország többi részétől eltérően – a tulajdonjog-nyilvántartási modellt követi. Ugyanez igaz az olaszországi Trento autonóm tartomány esetében is.
[13] Európai Parlament – Tanulmány a Jogi Bizottság számára, *Cross Border Acquisitions of Residential Property in the EU: Problems Encountered by Citizens (Határokon átnyúló lakóingatlantulajdon-szerzés az EU-ban: A polgárok által tapasztalt problémák)*, 2016, 58. o.
[14] Franciaország 120 helyi ingatlan-nyilvántartással rendelkezik, amelyek nem kapcsolódnak egymáshoz.
[15] Olaszországban egyes régiók külön nyilvántartást vezetnek, az ország nagy része azonban egyetlen nyilvántartáshoz tartozik.
[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)*, 248, 252. o.
[17] https://e-justice.europa.eu/content_land_registers_in_member_states-109-el-hu.do?member=1
[18] Európai Bizottság (2015), 242. o.
[19] Uo., 216. o.

Az ingatlan-nyilvántartásokban szereplő adatok elsődleges célja, hogy jogbiztonságot nyújtsanak az adott ingatlanrészhez fűződő tulajdonjogok és harmadik személyeket illető jogok tekintetében. Az ingatlan-nyilvántartásokban tárolt adatokat a hatóságok mellett magánszemélyek és szakemberek is használják, leggyakrabban az esetleges tulajdonosváltáshoz fűződő jogos érdekek, vagy harmadik felek követelései alapján. A belföldön használt ingatlan-nyilvántartások határokon átnyúló helyzetekben is használhatók, így az egységes piac szempontjából is van jelentőségük. Az alábbi lista – nem teljes körű – áttekintést nyújt azokról a helyzetekről, amelyekben az ingatlan-nyilvántartások határokon átnyúló jelleggel felhasználhatók:

- Az ingatlan-nyilvántartások egyik jellemző használata egy másik tagállamban végrehajtott ingatlanvásárlással összefüggésben történik. Előfordulhat, hogy a polgárok és a szakemberek ellenőrizni kívánják a külföldön található ingatlan jogállását és terheit, illetve a tulajdonukban lévő ingatlanok pontos nyilvántartásba vételét[20].
- Az ingatlan-nyilvántartások lekérdezhetők ingatlanhoz kapcsolódó bírósági eljárások keretében[21], ideértve a bírósági határozatok végrehajtását is.
- Az ingatlan-nyilvántartások az adóhatóságok közötti információcsere céljából is lekérdezhetők. A 2011/16/EU irányelv[22] értelmében az ingatlan fekvése szerinti tagállam adóhatóságai és annak a tagállamnak az adóhatóságai, amelyben az ingatlan tulajdonosa lakóhellyel rendelkezik, határokon átnyúló jelleggel automatikusan kicserélik egymással az ingatlanokból származó jövedelemre és az ingatlanok tulajdonjogára vonatkozó információkat.
- Az ingatlan-nyilvántartások felhasználhatók a terhekkel kapcsolatos információk beszerzésére. E lehetőséggel élhetnek például a pénzügyi intézmények, amelyek a kölcsönök és a jelzáloghitelek nyújtásával kapcsolatban kérdezik le a nyilvántartásokat.
- A hatóságok lekérdezhetik az ingatlan-nyilvántartásokat az adókötelezettségekkel kapcsolatos eljárások keretében, ideértve az adók és illetékek behajtását, valamint az egyéb, a 2010/24/EU irányelvben szabályozott intézkedéseket is[23].
- Az ingatlan-nyilvántartások lekérdezésére öröklési ügyekben is sor kerülhet. A 650/2012/EU rendelet[24] előírja, hogy az európai öröklési bizonyítványt kiállító hatóságnak ellenőriznie kell az elhunyt tulajdonát képező ingatlanra vonatkozó információkat.

---

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

[21] M. Cuccaro: The ELRD as a source of information for courts in Cross-border matters, *IMOLA II Project […]*, 221. o. Különösen: „[…] *tisztán gyakorlati szempontból rendkívül hasznos lehet bizonyossággal tudni, hogy a felperes helyesen hozta-e nyilvánosságra a bírósági eljárás tényét az illetékes ingatlan-nyilvántartásban, amely esetleg egy másik tagállamban található, mint ahol az eljáró bíró a transznacionális jogvitában határozatot hoz."*

[22] A Tanács 2011/16/EU irányelve (2011. február 15.) az adózás területén történő közigazgatási együttműködésről és a 77/799/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről.

[23] A Tanács 2010/24/EU irányelve (2010. március 16.) az adókból, vámokból, illetékekből és egyéb intézkedésekből eredő követelések behajtására irányuló kölcsönös segítségnyújtásról (HL L 84., 2010.3.31., 1. o.) és Európai Bizottság (2021), 29. o.

[24] Az öröklési ügyekre irányadó joghatóságról, az alkalmazandó jogról, az öröklési ügyekben hozott határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, valamint az öröklési ügyekben kiállított közokiratok elfogadásáról és végrehajtásáról, valamint az európai öröklési bizonyítvány bevezetéséről szóló, 2012. július 4-i 650/2012/EU rendelet (HL L 201., 2012.7.27.) 66. cikkének (5) bekezdése.

- Csődeljárás keretében a hatóságok és a hitelezők egyaránt végezhetnek keresést az ingatlan-nyilvántartásokban.

2.3. Az összekapcsolásra irányuló kezdeményezések

Eddig uniós szinten történtek a nemzeti ingatlan-nyilvántartások összekapcsolására irányuló kezdeményezések.

Az ingatlan-nyilvántartások összekapcsolására irányuló Land Registers Interconnection (LRI) az Európai Unió Jogérvényesülés programja keretében finanszírozott, folyamatban lévő projekt[25], amelyhez a tagállamok önkéntes alapon csatlakozhatnak[26]. Célja, hogy az európai igazságügyi portálon keresztül egységes hozzáférési pontot biztosítson[27] a részt vevő tagállamok ingatlan-nyilvántartásaihoz. A projekt első szakasza az osztrák és észtországi ingatlan-nyilvántartások műszakilag működőképes összekapcsolását eredményezte. A tervezett szolgáltatás demó változatban nyilvánosan elérhető[28]. Az LRI-tagállamok uniós finanszírozással támogatott második összekapcsolási projektje 2020 márciusában indult, és 2021 októberében fejeződött be. A projekt keretében Lettország kapcsolta össze ingatlan-nyilvántartását az LRI szolgáltatási platformjával. Magyarország, Portugália és Spanyolország alapos elemzést végzett annak érdekében, hogy teljes mértékben megismerje azokat az országspecifikus feltételeket, amelyeket a nemzeti LRI-kapcsolat kiépítésének megkezdése előtt teljesíteni kell.

„Az igazságszolgáltatás digitalizációja az Európai Unióban – Lehetőségek eszköztára” című, 2020. évi közleményében[29] a Bizottság kijelentette, hogy az LRI-ben rejlő lehetőségek maradéktalan kiaknázása érdekében azt ki kell terjeszteni az EU egészére, 2024-ig biztosítva a tagállamok teljes körű részvételét.

Az IMOLA (az ingatlan-nyilvántartások interoperabilitási modellje) az Európai Földhivatalok Szövetségének projektje, amelyet az Európai Unió Jogérvényesülés programja társfinanszíroz[30]. A projekt célja, hogy közös mintát dolgozzon ki az ingatlan-nyilvántartásokban szereplő információk uniós szintű szervezésére, különböző nyelveken készült magyarázó anyagokhoz kapcsolódóan. Az IMOLA fő eredménye az „európai ingatlan-nyilvántartási dokumentum” koncepciójának a szemantikai modellre is kiterjedő megalkotása, amely mintaként szolgál az ingatlan-nyilvántartási információk uniós szintű megszervezéséhez[31].

3. AZ INGATLANOK ÉS INGATLAN-NYILVÁNTARTÁSOK PÉNZMOSÁSI ÉS TERRORIZMUSFINANSZÍROZÁSI VONATKOZÁSAI

[25] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/693 rendelete (2021. április 28.) a Jogérvényesülés program létrehozásáról, valamint az 1382/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 156., 2021.5.5., 21. o.).
[26] További információk: https://lri-ms.eu/
[27] https://e-justice.europa.eu/
[28] https://lri-ms.eu/outcomes
[29] COM(2020) 710 final, 13. o.
[30] https://www.elra.eu/imola/
[31] Uo.

Ez a fejezet azt vizsgálja, hogy az ingatlan-nyilvántartások hogyan használhatók a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel összefüggésben.

3.1. A pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás kockázati tényezői és gyakori visszaélési formái az ingatlanszektorban

A Pénzügyi Akció Munkacsoport (FATF) szerint az ingatlanvásárlás a bűncselekményből származó jövedelem gyakori hasznosítási csatornája; 2011 és 2013 között a bűncselekményből származó, elkobzott vagyoni eszközökön belül az ingatlanok aránya világszerte mintegy 30 % volt[32]. Bár az ágazatot érintő pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás nagyságrendjéről nem könnyű adatokhoz jutni, az Európai Unió bűnüldöző hatósága, az Europol előrejelzése szerint középtávon a Covid19-világjárvány következtében az ingatlan- és az építőipari ágazat még vonzóbbá válik a pénzmosás szempontjából[33]. Az egységes piacot érintő és a határokon átnyúló tevékenységekhez kapcsolódó pénzmosási és terrorizmusfinanszírozási kockázatról készített 2019. évi értékelésében[34] (a továbbiakban: szupranacionális kockázatértékelés) az Európai Bizottság az ingatlanágazat sebezhetőségének szintjét a terrorizmusfinanszírozással szemben jelentősnek, a pénzmosással szemben pedig jelentősnek/nagyon jelentősnek értékelte[35].

Az ingatlan elsősorban a pénzmosási ciklus végső szakaszában, az integrációs szakaszban játszik szerepet[36]. Lehetővé teszi a jogellenesen szerzett pénzeszközök legális gazdaságba való integrálását, a jövedelem bűnözőknek való visszajuttatását, sőt akár a jogszerű jövedelemszerzést is[37]. Emellett az ingatlan általában felértékelődő eszköz, amely eladása esetén jogos indokot szolgáltathat a pénzeszközök megjelenésére[38].

A bűnözők bevett módszerei gyakran foglalnak magukban szövevényes ingatlanszerzési konstrukciókat – összetett kölcsönök vagy hitelfinanszírozás igénybevételét, szakértői közvetítést, vállalati járművek használatát, ingatlan értékelésének manipulálását, monetáris eszközök, például készpénz vagy csekk használatát, jelzálog-konstrukciókat, vagy ingatlanok felhasználását – a jogellenes tevékenységből származó pénz eltitkolására[39].

3.2. Ingatlan-nyilvántartások felhasználása a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel összefüggésben

Az ingatlan-nyilvántartásokban szereplő információk számos módon segíthetik az illetékes hatóságokat és a pénzügyi információs egységeket. Az e jelentés alátámasztására készült tanulmány, amelynek keretében célzott konzultációkra is sor került a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel foglalkozó hatóságokkal, megerősíti, hogy összességében ez utóbbiak kellően gyorsnak tartják az ingatlanokkal kapcsolatos, határokon átnyúló információcserét a pénzügyi információs egységek és az illetékes hatóságok között,

[32] FATF: *Money Laundering and Terrorist Financing Vulnerabilities of Legal Professionals*, 2013, 24. o.
[33] Europol: *Beyond the Pandemic: How COVID-19 Will Shape the Serious and Organised Crime Landscape in the EU*, 2020, 12. o.
[34] SWD(2019) 650 final.
[35] Uo., 171. o.
[36] Európai Bizottság (2021), 37. o.
[37] Az Európai Parlament Kutatószolgálata: *Understanding Money Laundering through Real Estate Transactions*, 2019, 2. o., valamint Európai Bizottság (2021), Uo.
[38] FATF: *Money Laundering and Terrorist Financing Vulnerabilities of Legal Professionals*, 2013, 44. o.
[39] FAFT/OECD: *Money laundering and terrorist financing through the real estate sector*, 2007.

továbbá megfelelőnek tartják az ingatlan-nyilvántartásokban szereplő információkat, mivel azok általában lehetővé teszik az ingatlanról való tájékozódást és tulajdonosának azonosítását[40]. Bár az ingatlan-nyilvántartásokban szereplő információk harmonizálása, valamint a pénzügyi információs egységek és az illetékes hatóságok más tagállamok ingatlan-nyilvántartásaihoz való hozzáférése előnyökkel járhat, fontos megjegyezni, hogy e nyilvántartásokon keresztül nem érhető el minden, a pénzügyi információs egységek és az illetékes hatóságok számára releváns információ.

Bizalmi vagyonkezelők, alacsony átláthatóságot biztosító joghatóságokban letelepedett társaságok, illetve névleges tulajdonosok bevonásával kialakított „fedőcégekre" épülő összetett konstrukciók használata az ingatlanágazatban a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás gyakori tipológiája. A 2019. évi szupranacionális kockázatértékelés szerint a magánszektor képviselői jelentős kihívásnak tartják egy ingatlan tényleges tulajdonosának azonosítását, különösen akkor, ha az eladó és a vevő bizalmi vagyonkezelési konstrukciót vesz igénybe. A pénzügyi információs egységek körében végzett felmérés alapján a válaszadók 61 %-a szerint az ingatlanszektort érintő pénzmosásban és terrorizmusfinanszírozásban gyakori operatív konstrukció a kizárólag harmadik felek és közvetítők által végrehajtott ingatlanügylet. Gyakorisági sorrendben ezután következett a vállalati gépjárművek, a bizalmi vagyonkezelési konstrukciók és a névleges tulajdonosok alkalmazása, amelyet a válaszadók 44 %-a említett, emellett 39 % jelezte, hogy komoly problémát jelentenek a tulajdonos, a bérlő vagy az ingatlanbefektető valódi személyazonosságának megállapításával kapcsolatos nehézségek[41].

Az ingatlan-nyilvántartások – a pénzügyi információs egységek és az illetékes hatóságok rendelkezésére álló, egymással összekapcsolt nyilvántartásokkal, például a tényleges tulajdonosokra vonatkozó nyilvántartásokkal együtt – felhasználhatók az előzőekben bemutatott technikákat alkalmazó pénzmosási és terrorizmusfinanszírozási esetek felderítésére, mivel megbízható, kiegészítő és naprakész információkkal szolgálhatnak az ingatlan jelenlegi és bizonyos esetekben múltbeli tulajdonosairól. Az illetékes hatóságok és a kötelezett szolgáltatók körében végzett felmérésben a válaszadók több mint 80 %-a vélte úgy, hogy a múltbeli és jelenlegi tulajdonosi viszonyra vonatkozó információk hasznosak a munkájuk során[42]. Ugyanakkor néhányan arról számoltak be, hogy esetenként hiányoznak a tulajdonjogra vonatkozó információk, és a további személyes adatok – például a személyi azonosító szám – hiánya megakadályozza a tényleges tulajdonos azonosítását[43].

Az ingatlanszektoron keresztüli pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás tipológiájához tartozik az is, hogy az ingatlanokat szokatlan módon: annak piaci értéke felett vagy alatt árazzák[44]. Gyakori elem továbbá, hogy a vevő bevallott jövedelme, illetve vagyona nincs összhangban az ingatlan értékével[45]. Ennek fényében a válaszadók 63 %-a jelezte, hogy az ingatlan ára fontos információ. A válaszadók rámutattak továbbá, hogy az ingatlan vételára

[40]Európai Bizottság (2021), 87., 91. o. (az ingatlan-nyilvántartás tartalma) és 101. o. (határokon átnyúló információcsere).
[41] Európai Bizottság (2021), 50. o. A válaszadók egyszerre több lehetőséget is megjelölhettek.
[42] Uo., 90. o.
[43] Uo.
[44] OECD: *Money Laundering and Terrorist Financing Awareness Handbook for Tax Examiners and Tax Auditors*, 2019, 48. o.; FATF: *Risk-Based Approach Guidance for Real Estate Agents*, 2008, 22. o., valamint Európai Bizottság (2021), 38. o.
[45] Európai Bizottság (2021), 51. o.

vagy értékelése hiányzik a nyilvántartásból[46]. Az ilyen információk feltüntetésére vonatkozó legfrissebb adatok 2014-ből származnak. Emellett 14 tagállam ingatlan-nyilvántartásában tároltak a vételárra vonatkozó adatokat[47], további hat tagállam esetében pedig tárolták, de azokat vagy nem jegyezték be egyetlen nyilvántartásba sem, vagy az ingatlan-nyilvántartástól elkülönítve vették nyilvántartásba[48]. Ehhez kapcsolódik az ingatlantulajdon átruházásával, a fizetés módjával (különös tekintettel a készpénzes ingatlanvásárlás erősödő tendenciájára) és az adásvételi szerződésekkel kapcsolatos múltbeli nyilvántartások hiánya.

A válaszadók aggasztónak találták emellett a nyilvántartásokban szereplő információk pontosságát (pl. az ingatlan leírása nem vagy már nem helytálló) és teljességét (a társasházak piaci elterjedtségük ellenére sem szerepelnek minden nyilvántartásban).

A következő szakasz az ingatlan-nyilvántartások összekapcsolásának előnyeit és hátrányait vizsgálja. Ezt szigorúan a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem keretének, valamint e nyilvántartásoknak az ingatlanágazatot érintő, határokon átnyúló pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás megelőzése és az ezek elleni küzdelem céljából történő felhasználása szempontjából teszi.

4. AZ INGATLAN-NYILVÁNTARTÁSOKBAN SZEREPLŐ INFORMÁCIÓK HARMONIZÁLÁSA

E jelentésben az ingatlan-nyilvántartásokban szereplő információk harmonizálása az ingatlanokra vonatkozó minimális adatkészlet kialakítását jelenti, amelyet valamennyi tagállam rendelkezésre bocsátana.

A nyilvántartásokban jelenleg rendelkezésre álló információk harmonizálása valószínűleg nem lenne elegendő a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel foglalkozó hatóságok igényeinek kielégítéséhez. A nyilvántartásokban általában nem állnak rendelkezésre a pénzügyi információs egységek és az illetékes hatóságok számára általában szükséges információk, például az eladó/vevő azonosító adatai, az ingatlanár, az adásvétel időpontja vagy a tulajdonjog megváltozása (beleértve a tulajdonjog-átruházások bejegyzését is). Ezért az esetleges harmonizáció esetén további adatok gyűjtésére és tárolására lesz szükség ahhoz, hogy a nyilvántartások hozzáadott értéket képviseljenek a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem szempontjából.

Ugyanakkor az ilyen információkhoz való hozzáférést gondosan meg kell tervezni, mivel az információk más célokra való rendelkezésre bocsátása nem okvetlenül tekinthető minden esetben arányosnak.

4.1. Előnyök

Az ingatlan-nyilvántartásokban szereplő információk harmonizációja számos előnnyel járhat, amelyek túlmutatnak a pénzmosás, az alapbűncselekmények és a terrorizmusfinanszírozás megelőzésén és leküzdésén. A harmonizáció lendületet adhat a nemzeti ingatlan-nyilvántartások digitalizálásának, javíthatja a hozzáférhetőségüket, és alkalmassá teheti őket arra, hogy megfeleljenek a digitális kor igényeinek. Emellett a harmonizáció elősegítheti a

[46] Uo., 91. o.
[47] Ausztria, Belgium, Bulgária, Ciprus, Dánia, Észtország, Görögország, Spanyolország, Litvánia, Luxemburg, Lettország, Hollandia, Románia és Svédország; Európai Bizottság (2015), 171. o.
[48] Írország, Németország, Finnország, Portugália, Csehország, Szlovákia; Uo.

jogbiztonságot, mivel a közös struktúra, a terminológia és a tárolt információk jogi értékének egyértelmű meghatározása önmagában is hozzájárulhat az információk átláthatóbbá és megbízhatóbbá tételéhez. Az ingatlan-nyilvántartásokban szereplő adatok harmonizálása az információk gyorsabb elérését és felhasználását is lehetővé tenné. Végül pedig ha az ingatlan-nyilvántartásokban harmonizált információk állnának rendelkezésre, az megkönnyítené az ingatlantulajdon azonosítását, nemzeti szinten és más tagállamokban egyaránt. Ezáltal hozzájárulna a pénzügyi hírszerzéshez, a pénzügyi nyomozásokhoz, valamint a vagyoni eszközök befagyasztásához és elkobzásához is.

4.2. Hátrányok és korlátok

Az ingatlan-nyilvántartások az ingatlantulajdon szervezésének sajátos nemzeti rendszerein belül fejlődve nyerték el mai formájukat.

A 345. cikk a Szerződések semlegességi elvének kifejeződése a tulajdoni rendszerre vonatkozó tagállami szabályok tekintetében. Ez azonban nem jelenti azt, hogy e szabályok ne tartoznának az Unió olyan alapvető szabályainak hatálya alá, mint a hátrányos megkülönböztetés tilalma, a letelepedés szabadsága és a tőke szabad mozgása.[49] Másként fogalmazva: az EUMSZ 345. cikke nem akadályozza a harmonizációt a közösen meghatározott adatkör gyűjtése, tárolása és megjelenítése tekintetében, amennyiben e műveletek tiszteletben tartják az uniós jog alapelveit, különösen az Uniónak a tagállamokban fennálló tulajdoni rendre vonatkozó szabályokkal szembeni semlegességét.

Az EU-n belüli nyilvántartások közötti jogi, politikai, szervezeti és történelmi különbségek miatt az ingatlan-nyilvántartások harmonizálása jelentős erőfeszítéseket tenne szükségessé a tagállamok részéről, mivel az a feladatok jelentős újraelosztását, a nemzeti jogi keretek felülvizsgálatát, valamint a nyilvántartások felépítésének és működésének felülvizsgálatát és módosítását vonhatja maga után.

Már a nyilvántartásokban jelenleg szereplő információk harmonizációja is adminisztratív és pénzügyi költségekkel járna. A 4.2. pontban jelzett módon az adatok harmonizációja szükségessé tenné a jogszabályok módosítását, a nyilvántartások működésének felülvizsgálatát és esetleg a hatáskörök nemzeti és szubnacionális szintű újraelosztását. Észszerű költségszint várható, ha a becslés csak a nyilvántartásokra szorítkozik (teljes munkaidős egyenértékben kifejezve 3 fős létszámigényt, tagállamonként 50 000 EUR egyszeri költséget, valamint korlátozott ismétlődő költséget feltételezve[50]), mindebben azonban nem szerepelnek a nehezebben becsülhető, például a jogszabályok módosítása és a hatáskörök újraelosztása kapcsán felmerülő költségek. Megbízhatóbb becslések csak pontos harmonizációs modellek alapján adhatók.

4.3. Következtetések

Bár az ingatlan-nyilvántartások harmonizálásának becsült költségei alacsonyak, a becslés csak részleges, ennélfogva nem ad pontos képet a harmonizáció költségvonzatairól. Ennél is fontosabb, hogy a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem szempontjából a

[49] Az Európai Bíróság C-105/12–C-107/12. sz., Essent NV és társai egyesített ügyekben hozott ítélete, 29–36. pont; az Európai Bíróság véleménye a 2/15. sz. vélemény iránti eljárásban (Szingapúr), 107. pont.

[50] Európai Bizottság (2021), 99. o.

harmonizáció egyetlen lehetséges módja a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás megelőzésével és leküzdésével kapcsolatos információk harmonizációja. Ahogy már említettük, a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel foglalkozó hatóságok számára szükséges információk többsége azonban nem szerepel az ingatlan-nyilvántartásokban. Ezzel szemben az ingatlan-nyilvántartásokban szereplő, a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem szempontjából nem releváns információk többsége a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem céljából nem harmonizálható.

5. A NEMZETI INGATLAN-NYILVÁNTARTÁSOK ÖSSZEKAPCSOLÁSA

Az ingatlan-nyilvántartások számos formában összekapcsolhatók. Mintaként szolgálhatnak a tényleges tulajdonosi nyilvántartások, amelyek a pénzmosási irányelv alapján az európai igazságügyi portálon található közös interfészen keresztül kapcsolódnak össze. Alternatív megoldásként olyan központi rendszer is elképzelhető, amely a nemzeti ingatlan-nyilvántartásokból gyűjt információkat, és azokat harmonizált módon jeleníti meg.

5.1. Előnyök

A nemzeti ingatlan-nyilvántartások uniós szintű összekapcsolása megkönnyítené a tagállamok nemzeti nyilvántartásaiban szereplő információkhoz való határokon átnyúló hozzáférést. Nemcsak a polgári és büntető igazságszolgáltatásra vonatkozó uniós szabályok hatékonyabb végrehajtását és az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés javítását támogatná, hanem szélesebb körben a belső piac katalizátoraként is szolgálhatna azáltal, hogy megkönnyíti a határokon átnyúló tranzakciókat.

A pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem területén az összekapcsolás átfogóbb képet adhat a hatóságok számára a természetes vagy jogi személyek, illetve jogi konstrukciók tulajdonában lévő eszközökről. Az uniós ingatlanadatokhoz való hozzáférés segítheti a határokon átnyúló elemek felderítését stratégiai és operatív elemzések végzése során, valamint a pénzügyi nyomozásokkal összefüggésben. Az összekapcsolás gyorsabbá és hatékonyabbá tenné a vagyoni eszközök befagyasztására és elkobzására irányuló intézkedéseket is. A pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem keretén túlmenően az öröklési ügyekkel foglalkozó hatóságok számára előnyös lehet az adatokhoz való zökkenőmentesebb, határokon átnyúló hozzáférés, mivel a becslések szerint az EU-ban minden tizedik öröklési ügy határokon átnyúló dimenzióval rendelkezik[51]. Végezetül az összekapcsolás katalizátorként szolgálhat a nyilvántartások korszerűsítéséhez, beleértve azok teljes körű digitalizálását is.

5.2. Hátrányok és korlátok

Számos tényezőt figyelembe kell venni. Először is minden összekapcsolás esetében számolni kell a nyilvántartásban szereplő információkat övező bizonytalansággal, amely szorosan kapcsolódik ahhoz a nemzeti rendszerhez, amelyben az ingatlan-nyilvántartás kifejlődött, ideértve a nyilvántartásba vett információk ellenőrzését is. Harmonizáció hiányában bármilyen összekapcsolás hamis benyomást kelthet a nyilvántartásokban szereplő információk összehasonlíthatósága tekintetében. Az információk összehasonlíthatóságának kérdéséhez kapcsolódik az információk teljeskörűsége. Bár nem minden releváns információt

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

tárolnak az ingatlan-nyilvántartásokban, az összekapcsolt nyilvántartások azt a hamis benyomást kelthetik, hogy az illetékes hatóságok számára szükséges valamennyi információt tartalmazzák, miközben adott esetben ezeket az információkat máshol tárolják. További kihívást jelent annak kockázata, hogy a nyilvántartások puszta összekapcsolása nem okvetlenül biztosítja a kellő egyértelműséget. Ehhez ugyanis a terminológiát is helyesen, a jogi sajátosságokat figyelembe véve kell lefordítani a többi nyelvre.

Indikatív jelleggel az ingatlan-nyilvántartásokban szereplő információk harmonizálása és e nyilvántartások összekapcsolása 95 000–320 000 EUR egyszeri költséggel, valamint 50 000 és 175 000 EUR közötti ismétlődő éves költséggel járna a tagállamok számára, a meglévő nyilvántartásokban végrehajtandó változtatások mértékétől függően[52]. Emellett uniós szinten az összekapcsolás irányításával összefüggésben mintegy 100 000 EUR éves költség merülne fel. A 4.3. pontban jelzett módon ezek a becslések nem veszik figyelembe a jogszabályi változásokhoz és a hatáskörök újraelosztásához kapcsolódó költségeket. Megbízhatóbb becslések csak pontos összekapcsolási modellek alapján adhatók.

5.3. Következtetések

A fenti elemzésből kiderül, hogy a meglévő ingatlan-nyilvántartások összekapcsolása az azokban foglalt információk legalább bizonyos szintű harmonizációja nélkül olyan hiányosságokkal járna, amelyek ellensúlyozhatják az összekapcsolás előnyeit. A költségek szempontjából az összekapcsolás önmagában nem igényelne lényegesen kevesebb erőforrást ahhoz képest, amelyre a nyilvántartásokban szereplő információk bizonyos fokú, az összekapcsolással egyidejűleg végzett harmonizációja esetén lenne szükség[53].

6. AZ ARÁNYOSSÁG ÉS A SZÜKSÉGESSÉG ÉRTÉKELÉSE

E jelentés célja, hogy információkkal szolgáljon az ingatlan-nyilvántartások kizárólagosan a pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem szempontjából történő harmonizálásának vagy összekapcsolásának relevanciájával kapcsolatban. Nem célja, hogy helyettesítse vagy megelőlegezze az általánosabb értelemben az ingatlan-nyilvántartásokra vonatkozó esetleges egyéb bizottsági kezdeményezések arányosságának és szükségességének értékelését.

A fenti elemzés azt mutatja, hogy az ingatlan-nyilvántartások összekapcsolása – amennyiben azt a szükséges szintű harmonizáció kíséri – előnyökkel járhat azáltal, hogy lehetővé teszi a polgárok és a vállalkozások számára, hogy gyakorolják szabadságaikat, és határokon átnyúló helyzetekben támogatja az igazságszolgáltatáshoz való tényleges hozzáférést. Az említett okok miatt a Bizottság azt irányozta elő, hogy 2024-ig valamennyi tagállamnak részt kell vennie az ingatlan-nyilvántartások összekapcsolásában[54].

Kifejezetten a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem szempontjából a pénzügyi információs egységek és az illetékes hatóságok visszajelzései azt mutatják, hogy az ingatlanokkal kapcsolatos információk határokon átnyúló cseréjének általános üteme kielégítő. A pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel foglalkozó

[52] Várhatóan 18 tagállamnak az alacsonyabb, hét tagállamnak a magasabb, két tagállamnak pedig a közepes tartományba tartozó költségeket kellene viselnie, lásd: Európai Bizottság (2021), 97. o.
[53] Uo., 99. o.
[54] COM(2020) 710 final, 13. o. Lásd a fenti 2.3. szakaszt.

hatóságok számára szükséges információk nagy része azonban jelenleg az ingatlan-nyilvántartásokban nem található meg. Ezért annak ellenére, hogy ez az ágazat magas pénzmosási és terrorizmusfinanszírozási kockázatokkal szembesül, a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem szempontjából nincs olyan kényszerítő szükség, amely indokolná az ingatlan-nyilvántartások pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem céljából történő összekapcsolását.

A pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel foglalkozó hatóságok fellépésének támogatása érdekében a hatodik pénzmosási irányelvre irányuló bizottsági javaslat kiterjeszti az ingatlanügyletekre vonatkozó azon információk körét, amelyekhez e hatóságok hozzáférhetnek[55]. Ezzel párhuzamosan az olyan visszaélések megelőzése érdekében, amelyeket összetett tulajdonosi szerkezetek vagy készpénz segítségével követnek el az ingatlanágazaton keresztüli pénzmosás céljából, a pénzmosás elleni rendeletre irányuló javaslat kiterjeszti a tényleges tulajdonosokra vonatkozó átláthatósági követelményeket az Unióban ingatlant vásárló külföldi jogalanyokra[56], és 10 000 EUR-ban állapítja meg a készpénzfizetés felső határát[57].

7. KÖVETKEZTETÉSEK

Ez a jelentés számos olyan elemet határoz meg, amelyet figyelembe kell venni az ingatlan-nyilvántartások esetleges összekapcsolásakor és az azokban szereplő információk harmonizációjakor, amennyiben e műveletekre kizárólag a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem céljából kerül sor. Nem célja, hogy helyettesítse vagy megelőlegezze az általánosabb értelemben az ingatlan-nyilvántartásokra vonatkozó esetleges egyéb bizottsági kezdeményezések arányosságának és szükségességének értékelését.

Elismeri azokat a pénzmosási és terrorizmusfinanszírozási kockázatokat, amelyeknek az ingatlanágazat ki van téve, és bemutatja azokat az előnyöket, amelyeket az ilyen nyilvántartások összekapcsolása és harmonizációja ebben az összefüggésben, valamint a polgárok és az egységes piac egésze számára jelenthet.

Ugyanakkor az ebben a jelentésben foglalt elemzés rámutat arra, hogy a tagállamokban használt ingatlan-nyilvántartások összetettek és változatosak, amit jelentős mértékben befolyásolnak a történelmi tényezők és a különböző nemzeti tulajdonjogi rendszerek.

Ezért az ingatlan-nyilvántartások összekapcsolására és harmonizálására vonatkozó esetleges jogalkotási javaslatokat nem szabad sem kizárólag, sem pedig elsődlegesen a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem szempontjából mérlegelni. Az ingatlan-nyilvántartásoknak nem kizárólagos célja, hogy eszközként szolgáljanak a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemben. Alapvető funkciójuk, amely létrehozásukat indokolja, hogy kielégítsék a tulajdonjog bejegyzése iránti igényt, valamint hozzájáruljanak a tervezési és adózási feladatok ellátásához. Az ingatlan-nyilvántartások elsősorban nem azokat a hatóságokat szolgálják ki, amelyek a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás megelőzésével és leküzdésével foglalkoznak. Emellett a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem kerete arra összpontosít, hogy hozzáférést

[55] COM(2021) 423 final, 16. cikk.
[56] COM(2021) 420 final, 48. cikk.
[57] Uo., 59. cikk.

biztosítson az illetékes hatóságok és a pénzügyi információs egységek számára a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás megelőzéséhez és leküzdéséhez szükséges információkhoz. Ennélfogva nem szolgálhat alapul az ingatlan-nyilvántartásokban szereplő információk harmonizációjához, mivel azok nem relevánsak a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem szempontjából.

Az elemzés rámutatott arra, hogy az ingatlantulajdonnal kapcsolatos, határokon átnyúló információcsere minősége a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem szempontjából összességében kielégítő, ugyanakkor megállapította azt is, hogy a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemhez szükséges információk nem szerezhetők be teljeskörűen az ingatlan-nyilvántartásokból. Ez azt jelzi, hogy a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem céljából nincs feltétlenül szükség az ingatlan-nyilvántartások összekapcsolására.