EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 9.3.2022
COM(2022) 87 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE,

milles hinnatakse kinnisvararegistritesse kantud teabe ühtlustamise vajalikkust ja proportsionaalsust ning selliste registrite omavahelise ühendamise vajadust

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE,

milles hinnatakse kinnisvararegistritesse kantud teabe ühtlustamise vajalikkust ja proportsionaalsust ning selliste registrite omavahelise ühendamise vajadust

1. SISSEJUHATUS

Direktiivi (EL) 2015/849[1] (edaspidi „rahapesuvastane direktiiv“) (muudetud direktiiviga (EL) 2018/843[2] (edaspidi „viies rahapesuvastane direktiiv“)) artikli 32b lõikes 2 on sätestatud komisjonile nõue esitada Euroopa Parlamendile ja nõukogule aruanne, milles hinnatakse liikmesriikide riiklikesse kinnisvararegistritesse kantud teabe ühtlustamise vajalikkust ja proportsionaalsust ning selliste registrite omavahelise ühendamise [termin muutunud, varem „sidestamise“] vajadust. Kuigi selle aruande esitamise tähtajaks määrati 31. detsember 2020, otsustas komisjon selle vastuvõtmise ootele panna, et hinnangut saaks rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadusandlike ettepanekute paketi ettevalmistamisel arvesse võtta, ning komisjon võttis selle paketi vastu 20. juulil 2021[3].

Rahapesuvastane direktiiv sisaldab mitut meedet kinnisvarasektoris rahapesu ja terrorismi rahastamise riskide ohjamiseks ja maandamiseks. Need hõlmavad kinnisvaratehingutes osalevate notarite ja teiste õigusteenuse osutajate ning kinnisvaramaaklerite lisamist rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise kohustusega hõlmatud üksuste hulka ning rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise riiklikele asutustele kinnisasja omandiõigust käsitleva teabe kättesaadavaks tegemist kooskõlas viienda rahapesuvastase direktiiviga tehtud muudatustega. Rahapesuvastase direktiivi artikli 32b lõikes 1 on sätestatud liikmesriikidele nõue tagada rahapesu andmebüroodele ja pädevatele asutustele juurdepääs teabele, mis võimaldab teha õigeaegselt kindlaks kõik kinnisvara omavad füüsilised või juriidilised isikud, sh registrite või elektrooniliste andmeotsingusüsteemide abil, kui sellised registrid või süsteemid on olemas.

Artikli 32b lõike 2 nõuete täitmiseks sisaldab käesolev aruanne i) kinnistusraamatute praeguse olukorra analüüsi, ii) selle kirjeldust, kuidas juurdepääs kinnisvararegistritele võib aidata rahapesu andmebüroosid ja pädevaid asutusi, ning iii) hinnangut registritesse kantud teabe ühtlustamise ja selliste registrite omavahelise ühendamise eeliste, puuduste ja nõuete kohta. Nende elementide põhjal antakse esialgne hinnang ühtlustamise ja omavahelise ühendamise proportsionaalsuse ning vajalikkuse kohta.

[1] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. mai 2015. aasta direktiiv (EL) 2015/849, mis käsitleb finantssüsteemi rahapesu või terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise tõkestamist ning millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 648/2012 ja tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2005/60/EÜ ja komisjoni direktiiv 2006/70/EÜ (EMPs kohaldatav tekst) (ELT L 141, 5.6.2015, lk 73–117), muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 2018. aasta direktiiviga (EL) 2018/843.

[2] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 2018. aasta direktiiv (EL) 2018/843, millega muudetakse direktiivi (EL) 2015/849, mis käsitleb finantssüsteemi rahapesu või terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise tõkestamist, ning millega muudetakse direktiive 2009/138/EÜ ja 2013/36/EL (ELT L 156, 19.6.2018, lk 43–74).

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

Käesoleva aruande koostamisel oli abiks 2020. aastal välistöövõtjalt tellitud sõltumatu uuring[4]. Uuringu käigus koostati ülevaade liikmesriikide kinnisvararegistrite kohta ning analüüsiti registrite omavahelise ühendamise ja neisse kantud teabe ühtlustamise varasemaid ja praeguseid algatusi. Aruanne põhineb ka teabel, mis pärineb komisjoni 2014. aastal tellitud uuringust,[5] milles esitati äri- ja tehnilise uuringu tulemused, mille puhul on tegemist ettevalmistava tööga Euroopa e-õiguskeskkonna portaalis kinnistusraamatute omavaheliseks ühendamiseks.

Käesolevas aruandes kasutatakse mõistet „kinnisvararegister“ terminina, mis hõlmab nii kinnistusraamatuid[6] kui ka maakatastreid[7], mis mõlemad võivad sisaldada kinnisasja omava füüsilise või juriidilise isiku kindlakstegemist võimaldavat teavet. Need registrid üldiselt täiendavad üksteist, kuna kinnistusraamatud sisaldavad autentseid dokumente aktidest või omandiõigusest tulenevate õiguste kohta ja maakatastrites leiab kinnisasjade avaliku kataloogi. Praktikas peaksid liikmesriigid mis tahes võimaliku ühtlustamise ja/või ühendamise projekti puhul igal üksikjuhul eraldi kindlaks määrama asjakohased riiklikud registrid ning lisama nii kinnistusraamatud kui ka maakatastrid, kui need on nende siseriikliku õiguse alusel erinevad.

2. ÜLEVAADE OLUKORRAST

2.1. Registrid, mis sisaldavad teavet liikmesriikide kinnisvaraomanike kohta

Liikmesriikide kinnisvararegistrid erinevad märkimisväärselt nii korralduse, tsentraliseerituse, digiteerituse taseme kui ka sisu poolest.

Enamik liikmesriike on koondanud kinnisasju puudutavad andmed kahte registrisse – kinnistusraamatusse ja maakatastrisse. Kaheksas liikmesriigis hallatakse kinnistusraamatut ja katastrit koos[8]. Mõned liikmesriigid on otsustanud luua ka eraldi andmebaasid, mis teenivad erieesmärke, näiteks kinnisasja maksukohustuslikuks registreerimiseks[9] või ostuhinna ja/või tehinguandmete säilitamiseks[10].

Kinnisvaraandmete registreerimise pika ajaloo jooksul, mis ulatub 19. sajandisse, on välja kujunenud kaks peamist registreerimissüsteemi: aktide registreerimise süsteem ja omandiõiguse registreerimise süsteem. Akt on konkreetset tehingut tõendav dokument. See on tõend konkreetse lepingu (nt kinnisasja müük) kohta, kuid see iseenesest ei tõenda

[4] Euroopa Komisjon, finantsstabiilsuse, finantsteenuste ja kapitaliturgude liidu peadirektoraat, *Study on the harmonisation and interconnection of real estate registers: final report* (Kinnisvararegistrite ühtlustamise ja omavahelise ühendamise uuring: lõpparuanne), Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2021, https://data.europa.eu/doi/10.2874/068191 (edaspidi „Euroopa Komisjoni 2021. aasta uuring“).

[5] Euroopa Komisjon, õigusküsimuste peadirektoraat, Schmitz, P., Athanasiou, P., Torrinha, P., *et al. Land Registers Interconnection feasibility and implementation analysis* (Kinnistusraamatute omavahelise ühendamise teostatavuse ja rakendamise analüüs), Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2015, https://data.europa.eu/doi/10.2838 (edaspidi „Euroopa Komisjoni 2015. aasta uuring“).

[6] Kinnistusraamatu all mõistetakse kinnisasja puudutavate aktide või õiguste registrit.

[7] Kataster on piirkonna maaüksuste süstemaatiline kirjeldus. Kirjeldus koosneb kaartidest, mis näitavad ära iga üksuse asukoha ja piirid, ning kirjetest. Kirjetes on kõige olulisemad teabeelemendid üksuse tunnuskood ja üksuse pindala, mis on tavaliselt eristatud maakasutuse klasside kaupa.

[8] Küpros, Taani, Ungari, Leedu, Rumeenia, Slovakkia, Sloveenia ja Eesti.

[9] Portugal ja Prantsusmaa.

[10] Saksamaa ja Soome.

tehingupoolte seaduslikku õigust lepingut sõlmida ja seda täita[11]. Alternatiivse süsteemi korral, mille puhul registreeritakse omandiõigused, on omandiõiguse registreering tõend omandiõiguse kohta. Praegu on 23 liikmesriigis omandiõiguse süsteem või mõlemad süsteemid, samas kui neljas liikmesriigis kehtib ainult aktisüsteem[12]. Mõnes liikmesriigis on toimunud järkjärguline üleminek aktisüsteemilt omandiõiguse süsteemile, kuid vastupidist ei esinenud[13].

Paljudes liikmesriikides on eespool kirjeldatud eri liiki registrid riigi tasandil tsentraliseeritud – see tähendab, et need hõlmavad kogu riigi territooriumit. See ei ole nii Prantsusmaal,[14] Saksamaal ja Itaalias[15]. Hispaanias on kombineeritud süsteem: kuigi riigis on üle 1 000 ainupädevuse ja andmebaasiga kinnistusraamatu, on olemas ka riiklik ühendatud platvorm[16]. Kreekas on sarnane süsteem – kogu riigi kinnistusraamatu andmebaasi haldab tsentraalselt üks ettevõtja ja kohalikud kinnistusraamatud ajakohastavad süsteemi oma tehingute põhjal[17].

Enamikus liikmesriikides on digitaalsed registrid, mis on internetis juurdepääsetavad. Siiski on erandeid. Prantsusmaal ei ole kohalikes registrites hoitavad andmed internetis juurdepääsetavad, kuigi need on digiteeritud, ning päringute tulemused esitatakse käsitsi, asünkroonsel viisil (välja arvatud Alsace'i ja Moseli piirkondades)[18]. Ka Luksemburgi register ei ole veebis[19].

2.2. Kinnisvararegistrite roll ja eesmärk ühtsel turul

Kinnisvararegistritesse kantud andmete esmane eesmärk on õiguskindlus seoses omandiõiguste ja kolmandate isikute õigustega konkreetse kinnisüksuse suhtes. Lisaks avaliku sektori asutustele kasutavad kinnisvararegistrites säilitatavaid andmeid kodanikud ja spetsialistid, enamasti lähtudes õigustatud huvist, mis on seotud omandiõiguse võimaliku vahetusega või kolmanda isikuna esitatud nõudega. Kinnisvararegistreid võib riigisiseselt kasutada ka piiriülestes olukordades, seega on neil ühtse turu mõõde. Järgmine loetelu annab mittetäieliku ülevaate asjaoludest, mille korral võib kinnisvararegistreid kasutada piiriüleselt:

- kinnisvararegistrite üks tüüpiline kasutusolukord on teises liikmesriigis kinnisasja ostmine. Kodanikud ja spetsialistid võivad soovida kontrollida välismaal asuva

[11] Euroopa Komisjoni 2015. aasta uuring, lk 273.
[12] Samas, lk 145–146, välja arvatud Ühendkuningriik. Omandiõiguse süsteemi või mõlema süsteemiga liikmesriigid on Austria, Bulgaaria, Küpros, Tšehhi, Saksamaa, Taani, Eesti, Kreeka, Hispaania, Soome, Prantsusmaa, Horvaatia, Ungari, Iirimaa, Itaalia, Leedu, Läti, Malta, Poola, Portugal, Rootsi, Sloveenia ja Slovakkia. Liikmesriigid, kus on ainult aktisüsteem, on Belgia, Luksemburg, Madalmaad ja Rumeenia. Prantsusmaal kasutavad Alsace'i ja Moseli piirkonnad omandiõiguse registreerimise mudelit (erinevalt ülejäänud riigist). Sama kehtib Itaalia Trento autonoomse provintsi kohta.
[13] Euroopa Parlament – õiguskomisjoni tellitud uuring, *Cross Border Acquisitions of Residential Property in the EU: Problems Encountered by Citizens* (Piiriülene elamukinnisvara soetamine ELis: probleemid, millega kodanikud kokku puutuvad), 2016, lk 58–59.
[14] Prantsusmaal on 120 kohalikku kinnisasjade registrit, mis ei ole omavahel ühendatud.
[15] Itaalias peavad mõned piirkonnad eraldi registreid, kuid suurem osa riigist katab üks register.
[16] Touriñán T, „The Spanish Land Registration system and the IMOLA project" (Hispaania kinnistusregistri süsteem ja IMOLA projekt) väljaandes *IMOLA II Project (The European Land Register Document (ELRD): A common Semantic Model for Land Registers Interconnection)*, lk 248, 252.
[17] https://e-justice.europa.eu/content_land_registers_in_member_states-109-el-en.do?member=1.
[18] Euroopa Komisjoni 2015. aasta uuring, lk 242–243.
[19] Samas, lk 216.

kinnisasja õiguslikku seisundit ja koormatisi või omandatud vara täpset registrikannet[20];

- kinnisvararegistreid saab vaadata kinnisasjadega seotud kohtumenetluste,[21] sh kohtuotsuste täitmise kontekstis;
- kinnisvararegistritega saab tutvuda ka maksuhaldurite vahelise teabevahetuse eesmärgil. Direktiivi 2011/16/EL[22] kohaselt toimub selle liikmesriigi maksuhalduri, kus kinnisasi asub, ja selle liikmesriigi maksuhalduri vahel, kus elab kinnisasja omanik, kinnisvaratulu ja kinnisomandit käsitleva teabe automaatne piiriülene vahetus;
- kinnisvararegistreid saab kasutada koormatiste kohta teabe saamiseks. See toimub näiteks juhul, kui finantseerimisasutused laenude ja hüpoteeklaenude andmisel nendega tutvuvad;
- ametiasutused saavad kinnisvararegistritega tutvuda maksukohustustega seotud menetlustes, sealhulgas maksude ja tollimaksude sissenõudmiseks ning muudeks direktiiviga 2010/24/EL[23] reguleeritud meetmeteks;
- kinnisvararegistritega saab tutvuda ka pärimisasjade kontekstis. Eelkõige on määruses (EL) nr 650/2012[24] sätestatud nõue, et Euroopa pärimistunnistust välja andev asutus kontrolliks surnud isikule kuulunud kinnisasja käsitlevat teavet;
- pankrotimenetluses võib kinnisvararegistrites otsinguid teha nii ametiasutus kui ka võlausaldaja.

2.3. Omavahelise ühendamise algatused

Seni on tehtud riiklike kinnistusraamatute omavahelise ühendamise kohta mõned ELi tasandi algatused.

Kinnistusraamatute omavaheline ühendamine (Land Registers Interconnection – LRI) on Euroopa Liidu õigusprogrammi[25] raames rahastatav käimasolev projekt, millega liikmesriigid võivad vabatahtlikult liituda[26]. Projekti eesmärk on pakkuda Euroopa e-õiguskeskkonna portaali[27] kaudu ühtset juurdepääsupunkti osalevate liikmesriikide kinnistusraamatutele. Projekti esimese etapi tulemusena loodi Austria ja Eesti kinnistusraamatute tehniliselt toimiv

---

[20] Moerkerke J., „IMOLA II, the ELRA's commitment with European citizens: opening a collaboration framework with EU authorities" (IMOLA II, ELRA kohustus Euroopa kodanike ees: ELi ametiasutustega ühise koostööraamistiku avamine) väljaandes *IMOLA II Project (...)*, lk 29.

[21] M. Cuccaro, „The ELRD as a source of information for courts in Cross-border matters" (ELRD kui kohtute teabeallikas piiriülestes kohtuasjades) väljaandes *IMOLA II Project (...)*, lk 221. Eelkõige: „[---] puhtpraktilisest vaatenurgast võib olla äärmiselt kasulik kindlalt teada, kas hageja on kohtumenetluse olemasolu nõuetekohaselt avaldanud pädevas kinnistusametis, mis võib asuda teises liikmesriigis kui see, kus pädev kohtunik riikidevahelises vaidluses otsuse teeb."

[22] Nõukogu 15. veebruari 2011. aasta direktiiv 2011/16/EL maksustamisalase halduskoostöö kohta ja direktiivi 77/799/EMÜ kehtetuks tunnistamise kohta.

[23] Nõukogu 16. märtsi 2010. aasta direktiiv 2010/24/EL vastastikuse abi kohta maksude, maksete ja teiste meetmetega seotud nõuete sissenõudmisel (ELT L 84, 31.3.2010, lk 1–12) ja Euroopa Komisjoni 2021. aasta uuring, lk 29.

[24] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 4. juuli 2012. aasta määrus (EL) nr 650/2012, mis käsitleb kohtualluvust, kohaldatavat õigust ning otsuste tunnustamist ja täitmist, ametlike dokumentide vastuvõtmist ja täitmist pärimisasjades ning Euroopa pärimistunnistuse loomist (ELT L 201, 27.7.2012, artikli 66 lõige 5).

[25] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 28. aprilli 2021. aasta määrus (EL) 2021/693, millega luuakse õigusprogramm ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EL) nr 1382/2013 (ELT L 156, 5.5.2021, lk 21–38).

[26] Vt lisateave aadressil https://lri-ms.eu/.

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

omavaheline ühendus. Tulevane teenus on näidisversioonina avalikult kättesaadav[28]. Teine LRIs osalevate liikmesriikide kinnistusraamatute omavahelise ühendamise projekt, mida toetatakse ELi rahaliste vahenditega, algas 2020. aasta märtsis ja lõppes 2021. aasta oktoobris. Projekti käigus ühendas Läti oma kinnistusraamatu LRI-teenuse platvormiga. Ungari, Portugal ja Hispaania tegid põhjaliku analüüsi, et saada täielik ülevaade riigipõhistest tingimustest, mis peavad olema enne riikliku LRI-ühenduse väljatöötamise alustamist täidetud.

Oma 2020. aasta teatises „Õigusemõistmise digipööre Euroopa Liidus. Võimalusterohked töövahendid“ märkis komisjon, et kinnistusraamatute omavahelise ühendamise (LRI) täieliku potentsiaali ärakasutamiseks peaks see laienema kogu ELile eesmärgiga tagada, et 2024. aastaks osalevad selles kõik liikmesriigid[29].

IMOLA (Interoperability MOdel for LAnd registers (kinnistusraamatute koostalitlusvõime mudel)) on Euroopa Kinnistusametite Liidu projekt, mida kaasrahastatakse Euroopa Liidu õigusprogrammist[30]. Projekti eesmärk on luua kinnisvararegistrites sisalduva teabe korraldamiseks ELi tasandil ühine mudel, mis on ühendatud selgitava materjaliga eri keeltes. IMOLA peamine saavutus on Euroopa kinnistusraamatu dokumendi kontseptsiooni väljatöötamine – see on kinnistusraamatutes sisalduva teabe ELi tasandil korraldamise näidisvorm, mis hõlmab semantilist mudelit[31].

3. KINNISVARA JA KINNISVARAREGISTRID RAHAPESU JA TERRORISMI RAHASTAMISE KONTEKSTIS

Selles peatükis uuritakse võimalusi, kuidas kasutada kinnisvararegistreid rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamiseks.

3.1. Kinnisvarasektori riskitegurid ja sektoris levinud väärkasutused rahapesu ja terrorismi rahastamise eesmärgil

Rahapesuvastase töökonna (FATF) andmetel on kinnisvara ostmine levinud kriminaaltulu paigutamise meetod – kinnisvara moodustab umbes 30 % kogu maailmas aastatel 2011–2013 konfiskeeritud kriminaaltulust[32]. Kuigi selles sektoris on rahapesu ja terrorismi rahastamise ulatuse kohta keeruline andmeid saada, prognoosib Euroopa Liidu Õiguskaitsekoostöö Amet (Europol), et keskmise pikkusega perspektiivis muutuvad kinnisvara- ja ehitussektor COVID-19 pandeemia tagajärjel rahapesu jaoks veelgi atraktiivsemaks[33]. Euroopa Komisjoni 2019. aasta hinnangus ühtset turgu mõjutava ja piiriülese tegevusega seotud rahapesu ja terrorismi rahastamise riskide kohta[34] (nn riigiülene riskihindamine) hinnati kinnisvarasektori

[28] https://lri-ms.eu/outcomes.
[29] COM(2020) 710 final, lk 13–14.
[30] https://www.elra.eu/imola/.
[31] Samas.
[32] Rahapesuvastane töökond, *Money Laundering and Terrorist Financing Vulnerabilities of Legal Professionals* (Õigusala töötajate haavatavus rahapesu ja terrorismi rahastamise suhtes), 2013, lk 24.
[33] Europol, *Beyond the Pandemic: How COVID-19 Will Shape the Serious and Organised Crime Landscape in the EU* (Pärast pandeemiat: kuidas COVID-19 kujundab ELis ümber raske ja organiseeritud kuritegevuse), 2020, lk 12.
[34] SWD(2019) 650 final.

terrorismi rahastamise suhtes haavatavuse taset oluliseks ning rahapesu suhtes suureks / väga suureks[35].

Peamiselt on kinnisvaral roll rahapesutsükli viimases, nimelt integratsioonietapis[36]. See võimaldab integreerida ebaseaduslikud rahalised vahendid seaduslikku majandusse, anda tulu kurjategijatele tagasi ja isegi teenida seaduslikku tulu[37]. Kinnisvara on üldiselt ka kallinev vara, mille müümine võib olla raha tekke õiguspärane põhjus[38].

Kurjategijate seas levinud meetodid hõlmavad sageli keerulisi kinnisvara omandamise skeeme: näiteks keeruka struktuuriga laenude või krediidi finantseerimise kasutamine, spetsialistide kaudu vahendamine, ettevõtetele kuuluvate sõidukite kasutamine, kinnisvara hindamisega manipuleerimine, rahaliste vahendite, näiteks sularaha või tšekkide kasutamine ning hüpoteegiskeemide või kinnisvara kasutamine ebaseadusliku tegevusega saadud raha varjamiseks[39].

3.2. Kinnisvararegistrite kasutamine rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise kontekstis

Kinnisvararegistrisse kantud teave võib pädevaid asutusi ja rahapesu andmebüroosid mitmel viisil aidata. Käesoleva aruande toetuseks valminud uuringus, mis hõlmas valikulisi konsultatsioone rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise asutustega, leidis kinnitust, et üldiselt on pädevad asutused rahul rahapesu andmebüroode ja pädevate asutuste vahelise kinnisvaraalase piiriülese teabevahetuse kiirusega, samuti kinnisvararegistritesse kantud teabega, kuna üldjuhul võimaldab see kindlaks teha omandiõiguse ja saada kinnisasja kohta teavet[40]. Kuigi kinnisvararegistrites sisalduva teabe ühtlustamisest ning rahapesu andmebüroode ja pädevate asutuste juurdepääsust teiste liikmesriikide kinnisvararegistritele võiks kasu olla, on oluline märkida, et selliste registrite kaudu ei saa kätte mitte kogu rahapesu andmebüroode ja pädevate asutuste jaoks olulist teavet.

Kinnisvarasektoris on rahapesu ja terrorismi rahastamise levinud tüpoloogia, et kasutatakse keerulisi skeeme varifirmadega, keerulisi omandistruktuure, sealhulgas usaldushaldust [termin muutunud, varem „usaldusfond“] või vähese läbipaistvusega jurisdiktsioonides asutatud äriühinguid, või esindajaid. 2019. aasta riigiülese riskihindamise tulemuste kohaselt leiavad erasektori esindajad, et kinnisvara tegelikku kasusaajat on väga raske kindlaks teha, eriti kui müüja ja ostja teevad tehinguid usaldushaldust kasutades. Rahapesu andmebüroode seas korraldatud küsitlus näitas, et 61 % vastanutest pidas kinnisvarasektoris rahapesu ja terrorismi rahastamisel tavapäraseks tegutsemisskeemiks selliseid kinnisvaratehinguid, mis tehti ainult kolmandate isikute ja vahendajate vahel. Edasi osutas 44 % vastajatest ettevõttele kuuluvate sõidukite, usaldushalduse või esindajate kasutamisele ning 39 % märkis, et suur

[35] Samas, lk 171.
[36] Euroopa Komisjoni 2021. aasta uuring, lk 37.
[37] Euroopa Parlamendi uuringuteenistus, *Understanding Money Laundering through Real Estate Transactions* (Kuidas mõista kinnisvaratehingute kaudu korraldatavat rahapesu), 2019, lk 2, ja Euroopa Komisjoni 2021. aasta uuring, samas.
[38] Rahapesuvastane töökond, *Money Laundering and Terrorist Financing Vulnerabilities of Legal Professionals* (Õigusala töötajate haavatavus rahapesu ja terrorismi rahastamise suhtes), 2013, lk 44.
[39] Rahapesuvastane töökond / OECD, *Money laundering and terrorist financing through the real estate sector* (Rahapesu ja terrorismi rahastamine kinnisvarasektori kaudu), 2007.
[40] Euroopa Komisjoni 2021. aasta uuring, lk 87, 91 (kinnisvararegistrite sisu) ja lk 101–102 (piiriülene teabevahetus).

probleem on kinnisvara omaniku, rentniku või investori tegeliku identiteedi kindlakstegemine[41].

Kinnisvararegistreid saab kasutada koos teiste rahapesu andmebüroodele ja pädevatele asutustele kättesaadavate omavahel ühendatud registritega, nt tegelike kasusaajate registritega, et teha kindlaks rahapesu või terrorismi rahastamise juhtumid, kus kasutatakse eespool kirjeldatud meetodeid, kuna need võivad pakkuda usaldusväärset, vastastikku täiendavat ja ajakohast teavet kinnisasja praeguste ja mõnel juhul ka endiste omanike kohta. Pädevate asutuste ja kohustatud isikute seas korraldatud küsitluses ütles üle 80 % vastanutest, et teave varasema ja praeguse omandiõiguse kohta on nende töös kasulik[42]. Samal ajal teatasid mõned vastajad, et mõnikord puudub teave omandiõiguste kohta ning täiendavate isikuandmete, näiteks isikukoodi puudumine takistab tegeliku tulusaaja kindlakstegemist[43].

Kinnisvarasektori kaudu toimuva rahapesu ja terrorismi rahastamise liikide hulka kuulub ka kinnisvara ebatavaline hind, mis on kas kinnisvara turuväärtusest suurem või väiksem[44]. Tavaline element on ka see, et ostja deklareeritud tulu/vara ja kinnisasja väärtus ei ole vastavuses[45]. Seda tausta arvestades märkis 63 % vastanutest, et kinnisasja hind on oluline teave. Vastajad on öelnud ka seda, et register ei sisalda kinnisasja ostuhinda ega hinnangut selle väärtuse kohta[46]. Kõige uuemad andmed sellise teabe lisamise kohta pärinevad 2014. aastast. Sel ajal talletati ostuhinna andmeid 14 liikmesriigi[47] kinnisvararegistris ja veel kuues liikmesriigis ostuhind küll talletati, kuid seda kas ei registreeritud üheski registris või registreeriti see mujal kui kinnisvararegistris[48]. Sellega on seotud kinnisasja omandiõiguse üleandmist, maksevahendeid (arvestades eelkõige kinnisasja sularaha eest ostmise kasvavat suundumust) ja ostulepinguid käsitlevate varasemate andmete puudumine.

Vastajad on väljendanud muret ka registrites sisalduva teabe õigsuse (nt vara kirjeldus ei ole või enam ei ole täpne) ja täielikkuse pärast (elamuühistud ei ole kõigisse registritesse kantud, olgugi et need on turul laialt levinud).

Järgmises jaos analüüsitakse kinnisvararegistrite omavahelise ühendamise plusse ja miinuseid. Seejuures peetakse silmas üksnes seda, kuidas rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise raamistikku ja neid registreid kasutada kinnisvarasektoris piiriülese rahapesu ja terrorismi rahastamise ennetamiseks ja tõkestamiseks.

4. KINNISVARAREGISTRITESSE KANTUD TEABE ÜHTLUSTAMINE

[41] Euroopa Komisjoni 2021. aasta uuring, lk 50. Valida võis rohkem kui ühe vastuse.
[42] Samas, lk 90.
[43] Samas.
[44] OECD, *Money Laundering and Terrorist Financing Awareness Handbook for Tax Examiners and Tax Auditors* (Rahapesu ja terrorismi rahastamise suhtes teadlikkuse suurendamise käsiraamat maksuekspertidele ja maksuaudiitoritele), 2019, lk 48; rahapesuvastane töökond, *Risk-Based Approach Guidance for Real Estate Agents* (Riskipõhise lähenemisviisi juhend kinnisvaramaakleritele), 2008, lk 22, ja Euroopa Komisjoni 2021. aasta uuring, lk 38.
[45] Euroopa Komisjoni 2021. aasta uuring, lk 51.
[46] Samas, lk 91.
[47] Austria, Belgia, Bulgaaria, Küpros, Taani, Eesti, Kreeka, Hispaania, Leedu, Luksemburg, Läti, Madalmaad, Rumeenia ja Rootsi; Euroopa Komisjoni 2015. aasta uuring, lk 171–175.
[48] Iirimaa, Saksamaa, Soome, Portugal, Tšehhi, Slovakkia; samas.

Käesoleva aruande kontekstis tähendab kinnisvararegistritesse kantud teabe ühtlustamine kinnisvara kohta sellise minimaalse andmekogumi loomist, mille esitaksid kõik liikmesriigid.

Praegu registrites kättesaadava teabe ühtlustamisest rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise asutuste vajaduste rahuldamiseks tõenäoliselt ei piisa. Teave, mida rahapesu andmebürood ja pädevad asutused tavaliselt vajavad, nagu müüja/ostja identimisandmed, kinnisasja hind, müügi või omandiõiguse muutumise kuupäev (sealhulgas andmed omandiõiguse ülemineku kohta), ei ole üldjuhul registrites kättesaadav. Seega peaksid igasuguse võimaliku ühtlustamisega kaasnema lisaandmete kogumine ja registrites säilitamine, et neil oleks lisaväärtus rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seisukohast.

Samal ajal tuleks juurdepääs sellisele teabele hoolikalt läbi mõelda, kuna selle muudel eesmärkidel kättesaadavaks tegemine ei pruugi alati olla proportsionaalne.

4.1. Eelised

Kinnisvararegistrites sisalduva teabe ühtlustamine võib anda arvukalt eeliseid, mis ulatuvad rahapesu, selle eelkuritegude ja terrorismi rahastamise ennetamisest ja tõkestamisest kaugemale. Ühtlustamine võib anda tõuke riiklike kinnisvararegistrite digiteerimise lõpuleviimiseks ja juurdepääsetavuse parandamiseks, muutes need digiajastule sobivaks. Lisaks võib ühtlustamine soodustada õiguskindlust, kuna ühtne struktuur, millel on selge terminoloogia ja säilitatava teabe õigusväärtus, võib juba iseenesest aidata kaasa läbipaistvamale ja usaldusväärsemale teabele. Ka võimaldaks kinnisvararegistrites sisalduvate andmete ühtlustamine teabele kiiremini ligi pääseda ja seda kiiremini kasutada. Kõigele lisaks hõlbustaks ühtlustatud teabe kättesaadavus kinnisvararegistrites omandiõiguse kindlakstegemist nii riigisiseselt kui ka teistes liikmesriikides. Seetõttu aitaks see kaasa finantsandmete saamisele, finantsuurimistele, kuid oleks abiks ka vara arestimisel ja konfiskeerimisel.

4.2. Puudused ja piirangud

Kinnisvararegistrid on arenenud oma praegusele kujule konkreetsete riiklike kinnisvarakorralduse süsteemide kontekstis.

Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 345 on väljendatud aluslepingute neutraalsuse põhimõtet seoses omandi õigusliku režiimiga liikmesriikides. See aga ei tähenda, et sellisele režiimile ei kehtiks liidu põhireeglid, mille hulka kuuluvad muu hulgas diskrimineerimiskeeld, asutamisvabadus ja kapitali vaba liikumine[49]. Teisisõnu ei oleks Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 345 takistuseks selliste küsimuste ühtlustamisel nagu ühiselt kindlaksmääratud andmete kogumi koostamine, säilitamine ja esitamine, kui seejuures austatakse liidu õiguse aluspõhimõtteid ja eelkõige liidu neutraalsust liikmesriikide omandi õigusliku režiimi suhtes.

ELis peetavate registrite õiguslikest, poliitilistest, korralduslikest ja ajaloolistest erinevustest tulenevalt nõuaks kinnisvararegistrite ühtlustamine liikmesriikidelt olulisi jõupingutusi, kuna

[49] Euroopa Kohtu otsus liidetud kohtuasjades C-105/12 kuni C-107/12, Essent NV jt, punktid 29–36; Euroopa Kohtu arvamus arvamuse menetluses 2/15 (Singapur), punkt 107.

see võib tähendada ülesannete märkimisväärset ümberjaotamist, riiklike õigusraamistike läbivaatamist, samuti registrite toimimise ja ülesehituse läbivaatamist ning nendes muudatuste tegemist.

Ainuüksi registrites juba sisalduva teabe ühtlustamine tooks kaasa haldus- ja finantskulusid. Nagu on märgitud punktis 4.2, eeldaks andmete ühtlustamine õigusaktide muutmist, registrite toimimise läbivaatamist ja võimalik, et ka pädevusvaldkondade ümberjaotamist riigi ja piirkondlikul tasandil. Selliste kulude hindamise katse näitab, et need jäävad mõistlikule tasemele, kui asi on ainult registrites (tööjõuvajadus, mille arvutamiseks on võetud aluseks kolm täistööaja ekvivalenti, ja ühekordne kulu 50 000 eurot liikmesriigi kohta koos piiratud korduvkuludega[50]), kuid selles ei võeta arvesse kulusid, mida on raskem hinnata, nagu muudatused õigusaktides ja pädevusvaldkondade ümberjaotamine. Usaldusväärsemaid hinnanguid saab koostada ainult täpsete ühtlustamismudelite põhjal.

4.3. Järeldused

Kuigi kinnisvararegistrite ühtlustamise hinnangulised kulud on väikesed, saab neid pidada üksnes osalisteks kuludeks ja seetõttu ei anna need sellise ühtlustamise mõjust täpset pilti. Veelgi olulisem on see, et rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seisukohast on ainus ühtlustamine, mida on võimalik saavutada, see, et ühtlustatakse rahapesu ja terrorismi rahastamise ennetamiseks ja tõkestamiseks vajalikku teavet. Siiski, nagu eespool märgitud, ei ole kinnisvararegistrites enamikku teabest, mida rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise asutused vajavad. Teisalt ei saanud enamikku kinnisvararegistrites sisalduvast teabest, mis ei ole rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seisukohast asjakohane, sel eesmärgil ühtlustada.

5. RIIKLIKE KINNISVARAREGISTRITE OMAVAHELINE ÜHENDAMINE

Kinnisvararegistrite omavaheline ühendamine võib toimuda mitmes vormis. Selles võiks võtta eeskuju tegelike kasusaajate registritest, mis on Euroopa e-õiguskeskkonna portaalis rahapesuvastase direktiivi alusel ühise liidese kaudu ühendatud. Teine võimalus on kasutada keskset süsteemi, mille kaudu saab riiklikest kinnisvararegistritest teavet, mida siis ühtlustatud viisil kuvatakse.

5.1. Eelised

Riiklike kinnisvararegistrite omavaheline ühendamine ELi tasandil hõlbustaks piiriülest juurdepääsu kõikide liikmesriikide riiklikes registrites sisalduvale teabele. Ühtaegu toetaks see ELi eeskirjade tulemuslikumat rakendamist tsiviil- ja kriminaalasjades ning parandaks õiguskaitse kättesaadavust ja võiks laiemalt toimida ka siseturu katalüsaatorina, hõlbustades piiriüleseid tehinguid.

Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise valdkonnas võiks ühendamine anda ametiasutustele põhjalikuma ülevaate füüsilistele või juriidilistele isikutele või õiguslikele üksustele kuuluvatest varadest. Juurdepääs kogu ELi hõlmavatele kinnisvaraandmetele võib aidata kindlaks teha piiriüleseid elemente nii strateegiliste ja operatiivanalüüside tegemisel kui ka finantsuurimiste kontekstis. Selline ühendamine toetaks ka kiiremaid ja

[50] Euroopa Komisjoni 2021. aasta uuring, lk 99.

tulemuslikumaid vara arestimise ja konfiskeerimise meetmeid. Lisaks rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise raamistikule võivad sujuvamast piiriülesest juurdepääsust andmetele saada kasu ka pärimisasju korraldavad asutused, arvestades, et ELis on hinnanguliselt igal kümnendal pärimisasjal piiriülene mõõde[51]. Kõigele lisaks võiks nende omavaheline ühendamine olla registrite nüüdisajastamise, sealhulgas nende täieliku digiteerimise kiirendaja.

5.2. Puudused ja piirangud

Arvesse tuleb võtta mitut tegurit. Esiteks tuleks omavahelisel ühendamisel arvestada ebakindlust, mis kaasneb registris sisalduva teabega, mis on tihedalt seotud riikliku süsteemiga, milles kinnisvararegister on välja kujunenud, sealhulgas registrisse kantud teabe kontrollimisel. Kui ühendamisega ei kaasne ühtlustamist, võib see jätta registrites sisalduva teabe võrreldavuse kohta vale mulje. Teabe võrreldavuse küsimusega on seotud teabe ammendavus. Kuigi mitte kogu asjakohast teavet ei säilitata kinnisvararegistrites, võivad omavahel ühendatud registrid jätta vale mulje, et need sisaldavad kogu teavet, mida pädevad asutused vajavad, kuigi seda teavet võidakse säilitada mujal. Veel üks raskus on seotud ohuga, et lihtsalt registrite omavaheline ühendamine ei taga piisavat selgust, välja arvatud juhul, kui terminoloogia tõlgitakse õigesti teistesse keeltesse, kajastades nõuetekohaselt õiguslikke eripärasid.

Kinnisvararegistrites sisalduva teabe ühtlustamine ja nende registrite omavaheline ühendamine tooks liikmesriikidele kaasa 95 000 kuni 320 000 euro suuruse ühekordse kulu ja iga-aastase 50 000 kuni 175 000 euro suuruse korduvkulu, olenevalt sellest, kui palju muudatusi olemasolevates registrites teha tuleb[52]. Lisaks tuleks ühendamise haldamise eest tasuda ELi tasandil umbes 100 000 eurot aastas. Nagu punktis 4.3 märgitud, ei võeta nendes hinnangutes arvesse õigusaktide muutmise ja pädevusvaldkondade ümberjaotamise kulusid. Usaldusväärsemaid hinnanguid saaks koostada ainult täpsete ühendamise mudelite põhjal.

5.3. Järeldused

Eespool tehtud analüüs näitab, et olemasolevate kinnisvararegistrite omavahelisel ühendamisel ilma neis sisalduvat teavet vähemalt mingil määral ühtlustamata oleks mitu miinust, mis võivad saadavat kasu vähendada. Kulude seisukohast ei nõuaks kõigest ühendamine oluliselt vähem vahendeid kui siis, kui sellega kaasneb registrites sisalduva teabe teatav ühtlustamine[53].

6. PROPORTSIONAALSUSE JA VAJALIKKUSE HINDAMINE

Käesoleva aruande eesmärk on anda sisendteavet kinnisvararegistrite ühtlustamise või omavahelise ühendamise asjakohasuse kohta üksnes rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seisukohast. Selle eesmärk ei ole asendada ega piirata komisjoni muude kinnisvararegistreid käsitlevate võimalike algatuste proportsionaalsuse ja vajalikkuse hindamist laiemas tähenduses.

[51] SEC(2009) 410 final, lk 18.
[52] Eeldatavasti jäävad 18 liikmesriigi kantavad kulud hinnavahemiku alumisse ossa, samas kui ülemisse ossa jäävaid kulusid tuleks kanda seitsmel liikmesriigil ja kaks liikmesriiki peaksid kandma kulusid, mis jäävad nende vahele; vt Euroopa Komisjoni 2021. aasta uuring, lk 97.
[53] Samas, lk 99–100.

Eespool esitatud analüüs näitab, et kinnisvararegistrite omavaheline ühendamine, kui sellega kaasneb vajalikul tasemel ühtlustamine, võib tuua kasu, võimaldades kodanikel ja ettevõtjatel kasutada oma vabadusi ning toetada piiriülestes olukordades õiguskaitse tulemuslikku kättesaadavust. Nendel põhjustel on komisjon kavandanud, et 2024. aastaks peaksid kinnistusraamatute omavahelises ühendamises osalema kõik liikmesriigid[54].

Kui vaadata üksnes rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise nurga alt, näitab rahapesu andmebüroodelt ja pädevatelt asutustelt saadud tagasiside, et kinnisvarateabe piiriülese vahetamise üldine kiirus on rahuldav. Siiski ei säilitata kinnisvararegistrites enamikku teavet, mida rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise asutused vajavad. Seega, olenemata selle sektori suurtest rahapesu ja terrorismi rahastamise riskidest, puudub rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seisukohast tungiv vajadus, mis põhjendaks kinnisvararegistrite omavahelist ühendamist rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise eesmärgil.

Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise asutuste tegevuse toetamiseks laiendatakse komisjoni ettepanekuga kuuenda rahapesuvastase direktiivi kohta nendele asutustele kättesaadava kinnisvaratehinguid käsitleva teabe ulatust[55]. Samal ajal laiendatakse selleks, et vältida keeruliste omandistruktuuride või sularaha väärkasutamist kinnisvarasektori kaudu raha pesemiseks, rahapesuvastase määruse ettepanekuga tegelike kasusaajate läbipaistvuse nõudeid välismaistele juriidilistele isikutele, kes ostavad liidus kinnisvara[56], ja kehtestatakse sularahamaksete ülempiir 10 000 eurot[57].

7. JÄRELDUSED

Käesolevas aruandes tutvustatakse mitut elementi, mida tuleb kinnisvararegistrite võimalikul omavahelisel ühendamisel ning neis üksnes rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise eesmärgil sisalduva teabe ühtlustamisel arvesse võtta. Selle eesmärk ei ole asendada ega piirata komisjoni muude kinnisvararegistreid käsitlevate võimalike algatuste proportsionaalsuse ja vajalikkuse hindamist laiemas tähenduses.

Aruandes võetakse arvesse, et kinnisvarasektor on avatud rahapesu ja terrorismi rahastamise riskidele, ja näidatakse kasu, mida selliste registrite omavaheline ühendamine ja ühtlustamine võivad tuua nii selles kontekstis kui ka kodanikele ja ühtsele turule tervikuna.

Samal ajal näitab käesolevas aruandes esitatud analüüs liikmesriikide kinnisvararegistritega seotud olude keerukust ja mitmekesisust, mida mõjutavad tugevalt ajaloolised tegurid ja erinevad riiklikud asjaõigusega seotud korrad.

Seetõttu ei tohiks kinnisvararegistrite omavahelist ühendamist ja ühtlustamist käsitlevaid võimalikke seadusandlikke ettepanekuid käsitleda üksnes ega eelkõige rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise vaatepunktist. Kinnisvararegistrid ei ole ainuüksi rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise vahend. Nende põhifunktsioonid ja loomise põhjused on seotud vajadusega registreerida omandiõigus, samuti planeerimise või maksustamise eesmärgiga. Kinnisvararegistrid on peamiselt mõeldud muudele asutustele kui need, kelle

[54] COM(2020) 710 final, lk 13–14. Vt punkt 2.3 eespool.
[55] COM(2021) 423 final, artikkel 16.
[56] COM(2021) 420 final, artikkel 48.
[57] Samas, artikkel 59.

ülesanne on rahapesu ja terrorismi rahastamist ennetada ja tõkestada. Lisaks on rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise raamistik keskendatud sellele, et võimaldada pädevatel asutustel ja rahapesu andmebüroodel saada juurdepääsu teabele, mida nad vajavad rahapesu ja terrorismi rahastamise ennetamiseks ja tõkestamiseks. Seega ei saa see pakkuda alust selleks, et ühtlustada kinnisvararegistrites sisalduvat teavet, mis ei puutu kuidagi rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamisse.

Analüüs näitas, et rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seisukohast on kinnisasjade omandit käsitleva piiriülese teabevahetuse kvaliteet üldiselt rahuldav ning et mitte kogu teavet, mida on vaja rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamiseks, ei saa hankida kinnisvararegistritest. See osutab, et ei ole tungivat vajadust kinnisvararegistrid rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise eesmärgil omavahel ühendada.