ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 9.3.2022
COM(2022) 87 final

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

σχετικά με την αξιολόγηση της αναγκαιότητας και της αναλογικότητας της εναρμόνισης των πληροφοριών που περιλαμβάνονται στα μητρώα ακινήτων και την αξιολόγηση της ανάγκης για διασύνδεση αυτών των μητρώων

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

σχετικά με την αξιολόγηση της αναγκαιότητας και της αναλογικότητας της εναρμόνισης των πληροφοριών που περιλαμβάνονται στα μητρώα ακινήτων και την αξιολόγηση της ανάγκης για διασύνδεση αυτών των μητρώων

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το άρθρο 32β παράγραφος 2 της οδηγίας (ΕΕ) 2015/849[1] (στο εξής: οδηγία για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες ή οδηγία AML), όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία (ΕΕ) 2018/843[2] (στο εξής: 5η οδηγία AML), απαιτεί από την Επιτροπή να υποβάλει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο έκθεση στην οποία να αξιολογεί την αναγκαιότητα και την αναλογικότητα της εναρμόνισης των πληροφοριών που περιλαμβάνονται στα εθνικά μητρώα ακινήτων των κρατών μελών και να αξιολογεί την ανάγκη για διασύνδεση αυτών των μητρώων. Παρά το γεγονός ότι η προθεσμία για την υποβολή της εν λόγω έκθεσης ορίστηκε για τις 31 Δεκεμβρίου 2020, η Επιτροπή επέλεξε να αναστείλει την έκδοσή της, ώστε η αξιολόγηση να ληφθεί υπόψη κατά την προετοιμασία της δέσμης νομοθετικών προτάσεων για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας (ΚΞΧ/ΧΤ), την οποία ενέκρινε στις 20 Ιουλίου 2021[3].

Η οδηγία AML περιλαμβάνει μια σειρά μέτρων για την αντιμετώπιση και τον μετριασμό των κινδύνων νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και χρηματοδότησης της τρομοκρατίας (στο εξής: ΞΧ/ΧΤ) στον τομέα των ακινήτων. Σε αυτά περιλαμβάνονται η ένταξη συμβολαιογράφων και άλλων επαγγελματιών νομικών που συμμετέχουν σε συναλλαγές επί ακινήτων, καθώς και κτηματομεσιτών, στις οντότητες που υπόκεινται σε υποχρεώσεις ΚΞΧ/ΧΤ και, μετά τις αλλαγές που εισήγαγε η 5η οδηγία AML, η παροχή πληροφοριών σχετικά με την ιδιοκτησία ακινήτων στις εθνικές αρχές ΚΞΧ/ΧΤ. Το άρθρο 32β παράγραφος 1 της οδηγίας AML απαιτεί από τα κράτη μέλη να παρέχουν στις μονάδες χρηματοοικονομικών πληροφοριών (στο εξής: ΜΧΠ) και στις αρμόδιες αρχές πρόσβαση σε πληροφορίες που επιτρέπουν την έγκαιρη ταυτοποίηση κάθε φυσικού ή νομικού προσώπου που κατέχει ακίνητη περιουσία, μεταξύ άλλων μέσω μητρώων ή ηλεκτρονικών συστημάτων ανάκτησης δεδομένων, όπου είναι διαθέσιμα τέτοιου είδους μητρώα ή συστήματα.

---

[1] Οδηγία (ΕΕ) 2015/849 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20ής Μαΐου 2015, σχετικά με την πρόληψη της χρησιμοποίησης του χρηματοπιστωτικού συστήματος για τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες ή για τη χρηματοδότηση της τρομοκρατίας, την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 648/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, και την κατάργηση της οδηγίας 2005/60/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και της οδηγίας 2006/70/ΕΚ της Επιτροπής (Κείμενο που παρουσιάζει ενδιαφέρον για τον ΕΟΧ), ΕΕ L 141 της 5.6.2015, σ. 73, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία (ΕΕ) 2018/843 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 30ής Μαΐου 2018.

[2] Οδηγία (ΕΕ) 2018/843 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 30ής Μαΐου 2018, για την τροποποίηση της οδηγίας (ΕΕ) 2015/849 σχετικά με την πρόληψη της χρησιμοποίησης του χρηματοπιστωτικού συστήματος για τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες ή για τη χρηματοδότηση της τρομοκρατίας, και για την τροποποίηση των οδηγιών 2009/138/ΕΚ και 2013/36/ΕΕ, ΕΕ L 156 της 19.6.2018, σ. 43.

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

Προκειμένου να πληρούνται οι απαιτήσεις του άρθρου 32β παράγραφος 2, η παρούσα έκθεση περιλαμβάνει i) ανάλυση της τρέχουσας κατάστασης των υποθηκοφυλακείων, ii) περιγραφή του τρόπου με τον οποίο η πρόσβαση στα μητρώα ακινήτων μπορεί να βοηθήσει τις ΜΧΠ και τις αρμόδιες αρχές, καθώς και iii) την αξιολόγηση των οφελών, των αδυναμιών και των απαιτήσεων τόσο για την εναρμόνιση των πληροφοριών που περιλαμβάνονται στα μητρώα όσο και για τη διασύνδεση των εν λόγω μητρώων. Με βάση τα εν λόγω στοιχεία, πραγματοποιείται αρχική αξιολόγηση της αναλογικότητας και της αναγκαιότητας εναρμόνισης και διασύνδεσης.

Για την εκπόνηση της παρούσας έκθεσης χρησιμοποιήθηκε επικουρικά ανεξάρτητη μελέτη που ανατέθηκε σε εξωτερικό ανάδοχο το 2020[4]. Στη μελέτη χαρτογραφήθηκαν πληροφορίες σχετικά με τα μητρώα ακινήτων των κρατών μελών και αναλύθηκαν προηγούμενες και τρέχουσες πρωτοβουλίες για τη διασύνδεση των μητρώων και την εναρμόνιση των πληροφοριών που περιέχουν. Η παρούσα έκθεση βασίζεται επίσης σε πληροφορίες από μελέτη που εκπονήθηκε κατόπιν ανάθεσης της Επιτροπής το 2014[5] στην οποία παρουσιάστηκαν τα αποτελέσματα μιας επιχειρηματικής και τεχνικής μελέτης που αποτελεί το προκαταρκτικό έργο για την οικοδόμηση διασύνδεσης μεταξύ των κτηματολογίων στη διαδικτυακή πύλη της ευρωπαϊκής ηλεκτρονικής δικαιοσύνης.

Η παρούσα έκθεση χρησιμοποιεί τον όρο «μητρώο ακινήτων» ως όρο που καλύπτει τόσο τα υποθηκοφυλακεία[6] όσο και τα κτηματολόγια[7], τα οποία μπορούν να περιλαμβάνουν στοιχεία που επιτρέπουν την ταυτοποίηση ενός φυσικού ή νομικού προσώπου που κατέχει ακίνητη περιουσία. Τα μητρώα αυτά λειτουργούν κατά κανόνα συμπληρωματικά, με τα υποθηκοφυλακεία να παρέχουν επίσημη καταγραφή των δικαιωμάτων μέσω πράξεων ή τίτλων ιδιοκτησίας και τα κτηματολόγια να παρέχουν δημόσια απογραφή της ακίνητης περιουσίας. Στην πράξη, σε κάθε ενδεχόμενο έργο εναρμόνισης και/ή διασύνδεσης, τα κράτη μέλη θα πρέπει να προσδιορίζουν τα σχετικά εθνικά μητρώα κατά περίπτωση και να περιλαμβάνουν τόσο τα υποθηκοφυλακεία όσο και τα κτηματολογικά μητρώα, εάν είναι διακριτά σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο.

2. ΤΡΕΧΟΥΣΑ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ

2.1. Μητρώα που περιέχουν πληροφορίες για τους ιδιοκτήτες ακινήτων στα κράτη μέλη

Τα μητρώα ακινήτων στα κράτη μέλη διαφέρουν σημαντικά όσον αφορά την οργάνωση, τη συγκέντρωση, το επίπεδο ψηφιοποίησης και το αντίστοιχο περιεχόμενό τους.

---

[4] Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Γενική Διεύθυνση Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας, Χρηματοπιστωτικών Υπηρεσιών και Ένωσης Κεφαλαιαγορών, *Study on the harmonisation and interconnection of real estate registers: final report* [Μελέτη για την εναρμόνιση και τη διασύνδεση των μητρώων ακινήτων: τελική έκθεση], Υπηρεσία Εκδόσεων, 2021, https://data.europa.eu/doi/10.2874/068191· στο εξής: Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2021).

[5] Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Γενική Διεύθυνση Δικαιοσύνης, Schmitz, P., Athanasiou, P., Torrinha, P., et al. *Land Registers Interconnection feasibility and implementation analysis* [Ανάλυση εφικτότητας και εφαρμογής ως προς τη διασύνδεση των κτηματολογίων], Υπηρεσία Εκδόσεων, 2015, https://data.europa.eu/doi/10.2838· στο εξής: Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2015).

[6] Το υποθηκοφυλακείο νοείται ως δημόσιο μητρώο πράξεων ή δικαιωμάτων επί ακίνητης περιουσίας.

[7] Το κτηματολόγιο είναι η συστηματική περιγραφή των κτηματολογικών μονάδων εντός μιας περιοχής. Η περιγραφή γίνεται με χάρτες που προσδιορίζουν τη θέση και τα όρια κάθε μονάδας, καθώς και με αρχεία. Στα αρχεία, οι σημαντικότερες πληροφορίες είναι ο αναγνωριστικός αριθμός και η έκταση της μονάδας, που συνήθως διαφοροποιούνται ανάλογα με την κατηγορία χρήσης γης.

Τα περισσότερα κράτη μέλη έχουν οργανώσει τα δεδομένα σχετικά με την ακίνητη περιουσία σε δύο μητρώα —ένα υποθηκοφυλακείο και ένα κτηματολόγιο. Οκτώ κράτη μέλη διαχειρίζονται τα υποθηκοφυλακεία τους από κοινού με το κτηματολόγιο[8]. Ορισμένα κράτη μέλη έχουν επίσης επιλέξει να δημιουργήσουν χωριστές βάσεις δεδομένων για ειδικούς σκοπούς —για παράδειγμα, για τη φορολογική ταυτοποίηση της ακίνητης περιουσίας[9] ή για την τιμή αγοράς και/ή τις λεπτομέρειες της συναλλαγής[10].

Κατά τη μακρά ιστορία της καταχώρισης πληροφοριών σχετικά με την ακίνητη περιουσία, η οποία χρονολογείται από τον 19ο αιώνα, εμφανίστηκαν δύο διαδεδομένα συστήματα καταχώρισης —ένα σύστημα καταγραφής πράξεων και ένα σύστημα καταχώρισης τίτλων. Η πράξη είναι εγγραφή συγκεκριμένης συναλλαγής. Χρησιμεύει ως απόδειξη συγκεκριμένης συμφωνίας (όπως η πώληση ακίνητης περιουσίας), αλλά δεν αποτελεί από μόνη της απόδειξη του νόμιμου δικαιώματος των συναλλασσόμενων μερών να συνάψουν και να ολοκληρώσουν τη συμφωνία[11]. Σύμφωνα με το εναλλακτικό σύστημα, όταν καταχωρίζονται οι τίτλοι, η καταχώριση του τίτλου αποτελεί απόδειξη κυριότητας. Επί του παρόντος, 23 κράτη μέλη διαθέτουν σύστημα τίτλων ή και τα δύο συστήματα, ενώ 4 διαθέτουν μόνο σύστημα πράξεων[12]. Σε ορισμένα κράτη μέλη, έχει σημειωθεί σταδιακή μετάβαση από το σύστημα των πράξεων στο σύστημα των τίτλων, αλλά δεν έχουν υπάρξει αλλαγές προς την αντίθετη κατεύθυνση[13].

Για πολλά κράτη μέλη, τα διάφορα είδη μητρώων που περιγράφονται ανωτέρω είναι συγκεντρωτικά σε εθνικό επίπεδο, δηλαδή καλύπτουν ολόκληρη την επικράτεια μιας χώρας. Ωστόσο, αυτό δεν ισχύει για τη Γαλλία[14], τη Γερμανία και την Ιταλία[15]. Η Ισπανία διαθέτει μικτό σύστημα: μολονότι διαθέτει περισσότερα από 1 000 κτηματολογικά γραφεία με αποκλειστικές αρμοδιότητες και βάσεις δεδομένων, παρέχει επίσης μια εθνική διασυνδεδεμένη πλατφόρμα[16]. Η Ελλάδα διαθέτει παρόμοιο σύστημα, με κεντρική διαχείριση της κτηματολογικής βάσης δεδομένων για ολόκληρη τη χώρα από εταιρεία και

[8] Δανία, Εσθονία, Κύπρος, Λιθουανία, Ουγγαρία, Ρουμανία, Σλοβενία και Σλοβακία.
[9] Γαλλία και Πορτογαλία.
[10] Γερμανία και Φινλανδία.
[11] Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2015), σ. 273.
[12] Ό.π., σ. 145-146, μη συμπεριλαμβανομένου του Ηνωμένου Βασιλείου. Τα κράτη μέλη με σύστημα τίτλων ή και με τα δύο συστήματα είναι τα εξής: Βουλγαρία, Τσεχία, Δανία, Γερμανία, Εσθονία, Ιρλανδία, Ελλάδα, Ισπανία, Γαλλία, Κροατία, Ιταλία, Κύπρος, Λετονία, Λιθουανία, Ουγγαρία, Μάλτα, Αυστρία, Πολωνία, Πορτογαλία, Σλοβενία, Σλοβακία, Φινλανδία και Σουηδία. Τα κράτη μέλη μόνο με σύστημα πράξεων είναι τα εξής: Βέλγιο, Λουξεμβούργο, Κάτω Χώρες και Ρουμανία. Στη Γαλλία, οι περιοχές της Αλσατίας και του Moselle ακολουθούν το μοντέλο καταγραφής τίτλων (σε αντίθεση με την υπόλοιπη χώρα). Το ίδιο ισχύει και για την αυτόνομη επαρχία του Τρέντο στην Ιταλία.
[13] Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο — Μελέτη για την Επιτροπή Νομικών Θεμάτων (JURI), *Cross Border Acquisitions of Residential Property in the EU: Problems Encountered by Citizens* [Διασυνοριακές αποκτήσεις ακινήτων στην ΕΕ: Προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι πολίτες], 2016, σ. 58-59.
[14] Η Γαλλία διαθέτει 120 τοπικά μητρώα ακινήτων, τα οποία δεν είναι διασυνδεδεμένα.
[15] Στην Ιταλία, ορισμένες περιφέρειες τηρούν χωριστά μητρώα, αλλά το μεγαλύτερο μέρος της χώρας καλύπτεται από ένα μητρώο.
[16] Touriñán T, «The Spanish Land Registration system and the IMOLA project» [Το ισπανικό σύστημα κτηματογράφησης και το έργο IMOLA], στο: *IMOLA II Project (The European Land Register Document (ELRD): A common Semantic Model for Land Registers Interconnection)* [Έργο IMOLA II (Το ευρωπαϊκό έγγραφο κτηματολογίων (ELRD): Ένα κοινό σημασιολογικό μοντέλο για τη διασύνδεση των κτηματολογίων)], σ. 248, 252.

ενημέρωσή της από τα κατά τόπους κτηματολογικά γραφεία βάσει των συναλλαγών που διενεργούν[17].

Τα περισσότερα κράτη μέλη διαθέτουν ψηφιοποιημένα μητρώα, τα οποία είναι προσβάσιμα ηλεκτρονικά. Ωστόσο, υπάρχουν εξαιρέσεις. Στη Γαλλία, τα δεδομένα που τηρούνται στα τοπικά μητρώα, παρότι ψηφιοποιημένα, δεν είναι προσβάσιμα ηλεκτρονικά, ενώ τα αποτελέσματα των αναζητήσεων παρέχονται με μη αυτόματο και ασύγχρονο τρόπο (εκτός από τις περιοχές της Αλσατίας και του Moselle)[18]. Το μητρώο του Λουξεμβούργου τηρείται επίσης εκτός διαδικτύου[19].

2.2. Ο ρόλος και ο σκοπός των μητρώων ακινήτων στην ενιαία αγορά

Πρωταρχικός σκοπός των δεδομένων στα μητρώα ακινήτων είναι η ασφάλεια δικαίου όσον αφορά τα δικαιώματα ιδιοκτησίας και τα δικαιώματα τρίτων σε σχέση με ένα δεδομένο ακίνητο. Εκτός από τις δημόσιες αρχές, αποθηκευμένα δεδομένα σε μητρώα ακινήτων χρησιμοποιούνται επίσης από πολίτες και επαγγελματίες, συνήθως βάσει έννομου συμφέροντος που σχετίζεται με δυνητική ανταλλαγή κυριότητας ή με αξίωση ως τρίτο μέρος. Τα μητρώα ακινήτων μπορούν να χρησιμοποιούνται σε εγχώριο επίπεδο και σε διασυνοριακές καταστάσεις, με αποτέλεσμα να υπάρχει διάσταση ενιαίας αγοράς. Στον ακόλουθο κατάλογο παρουσιάζεται μια ενδεικτική επισκόπηση των περιστάσεων υπό τις οποίες τα μητρώα ακινήτων μπορούν να χρησιμοποιούνται διασυνοριακά:

- Μία τυπική χρήση των μητρώων ακινήτων είναι στο πλαίσιο της αγοράς ακίνητης περιουσίας σε άλλο κράτος μέλος. Οι πολίτες και οι επαγγελματίες ενδέχεται να επιθυμούν να ελέγξουν το νομικό καθεστώς και τα βάρη ενός ακινήτου που βρίσκεται στο εξωτερικό ή την ακριβή καταχώριση των ιδιόκτητων ακινήτων[20].
- Τα μητρώα ακινήτων μπορούν να εξετάζονται στο πλαίσιο δικαστικών διαδικασιών που αφορούν ακίνητα[21], συμπεριλαμβανομένης της εκτέλεσης δικαστικών αποφάσεων.
- Τα μητρώα ακινήτων μπορούν επίσης να εξετάζονται για τους σκοπούς της ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ φορολογικών αρχών. Σύμφωνα με την οδηγία 2011/16/ΕΕ[22], οι πληροφορίες σχετικά με το εισόδημα και την κυριότητα ακίνητης περιουσίας ανταλλάσσονται αυτόματα σε διασυνοριακή βάση μεταξύ των

[17] https://e-justice.europa.eu/109/EL/land_registers_in_eu_countries?GREECE&init=true&member=1.
[18] Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2015) σ. 242-243.
[19] Ό.π., σ. 216.
[20] Moerkerke J., «IMOLA II, the ELRA's commitment with European citizens: opening a collaboration framework with EU authorities» [IMOLA II, η δέσμευση της ELRA έναντι των ευρωπαίων πολιτών: άνοιγμα πλαισίου συνεργασίας με τις αρχές της ΕΕ], στο: *IMOLA II Project (…)*, σ. 29.
[21] M. Cuccaro, «The ELRD as a source of information for courts in Cross-border matters» [Το ELRD ως πηγή πληροφοριών για τα δικαστήρια σε διασυνοριακές υποθέσεις], στο: *IMOLA II Project (…)*, σ. 221. Συγκεκριμένα: «(…) *from a purely practical point of view it can be extremely useful to know with certainty whether the plaintiff has correctly publicized the existence of the legal proceedings in the competent Land Registry, which may be located in a different Member State that the one where the judge having jurisdiction is deciding over the transnational dispute.» [από καθαρά πρακτική άποψη, μπορεί να είναι εξαιρετικά χρήσιμο να γνωρίζουμε με βεβαιότητα αν ο ενάγων έχει δημοσιοποιήσει ορθά την ύπαρξη της δικαστικής διαδικασίας στο αρμόδιο κτηματολόγιο, το οποίο μπορεί να βρίσκεται σε διαφορετικό κράτος μέλος από εκείνο στο οποίο ο αρμόδιος δικαστής αποφαίνεται επί της διακρατικής διαφοράς].*
[22] Οδηγία 2011/16/ΕΕ του Συμβουλίου, της 15ης Φεβρουαρίου 2011, σχετικά με τη διοικητική συνεργασία στον τομέα της φορολογίας και με την κατάργηση της οδηγίας 77/799/ΕΟΚ.

φορολογικών αρχών του κράτους μέλους στο οποίο βρίσκεται το ακίνητο και των φορολογικών αρχών του κράτους μέλους στο οποίο κατοικεί ο ιδιοκτήτης του ακινήτου.

- Τα μητρώα ακινήτων μπορούν να χρησιμοποιούνται για την απόκτηση πληροφοριών σχετικά με βάρη. Αυτό μπορεί να συμβαίνει, για παράδειγμα, στην περίπτωση διαβουλεύσεων με χρηματοπιστωτικά ιδρύματα στο πλαίσιο της χορήγησης δανείων και υποθηκών.
- Οι αρχές μπορούν να συμβουλεύονται τα μητρώα ακινήτων στο πλαίσιο διαδικασιών που αφορούν φορολογικές υποχρεώσεις, συμπεριλαμβανομένης της είσπραξης φόρων, δασμούς και άλλα μέτρα που διέπονται από την οδηγία 2010/24/ΕΕ[23].
- Η εξέταση των μητρώων ακινήτων μπορεί επίσης να πραγματοποιείται στο πλαίσιο υποθέσεων κληρονομικής διαδοχής. Ειδικότερα, ο κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 650/2012[24] απαιτεί από την αρχή που εκδίδει το ευρωπαϊκό κληρονομητήριο να εξακριβώνει τις πληροφορίες σχετικά με την περιουσία του θανόντος.
- Στο πλαίσιο της πτωχευτικής διαδικασίας, οι έρευνες στα μητρώα ακινήτων μπορούν να διενεργούνται από τις αρχές αλλά και από τους πιστωτές.

2.3. Πρωτοβουλίες διασύνδεσης

Μέχρι σήμερα, έχουν αναληφθεί ορισμένες πρωτοβουλίες σε επίπεδο ΕΕ σχετικά με τη διασύνδεση των εθνικών κτηματολογίων.

Η διασύνδεση των κτηματολογίων (στο εξής: LRI) αποτελεί υπό εξέλιξη έργο το οποίο χρηματοδοτείται από το πρόγραμμα «Δικαιοσύνη» της Ευρωπαϊκής Ένωσης[25], στο οποίο τα κράτη μέλη μπορούν να συμμετάσχουν σε εθελοντική βάση[26]. Αποσκοπεί στην παροχή ενιαίου σημείου πρόσβασης μέσω της διαδικτυακής πύλης της ευρωπαϊκής ηλεκτρονικής δικαιοσύνης[27] στα κτηματολόγια των συμμετεχόντων κρατών μελών. Η πρώτη φάση του έργου είχε ως αποτέλεσμα τη δημιουργία μιας τεχνικά λειτουργικής διασύνδεσης των κτηματολογίων της Αυστρίας και της Εσθονίας. Η μελλοντική υπηρεσία είναι διαθέσιμη στο κοινό ως πρόγραμμα επίδειξης[28]. Το δεύτερο έργο διασύνδεσης των κτηματολογίων των κρατών μελών, το οποίο υποστηρίζεται με χρηματοδότηση της ΕΕ, ξεκίνησε τον Μάρτιο του 2020 και ολοκληρώθηκε τον Οκτώβριο του 2021. Στο πλαίσιο του έργου, η Λετονία συνέδεσε το κτηματολόγιο της με την πλατφόρμα υπηρεσιών LRI. Η Ισπανία, η Ουγγαρία και η Πορτογαλία πραγματοποίησαν διεξοδική ανάλυση για να κατανοήσουν πλήρως τους ειδικούς ανά χώρα όρους που πρέπει να πληρούνται πριν από την έναρξη της ανάπτυξης της εθνικής σύνδεσης LRI.

---

[23] Οδηγία 2010/24/ΕΕ του Συμβουλίου, της 16ης Μαρτίου 2010, περί αμοιβαίας συνδρομής για την είσπραξη απαιτήσεων σχετικών με φόρους, δασμούς και άλλα μέτρα, ΕΕ L 84 της 31.3.2010, σ. 1, και Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2021) σ. 29.

[24] Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 650/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 4ης Ιουλίου 2012, σχετικά με τη διεθνή δικαιοδοσία, το εφαρμοστέο δίκαιο, την αναγνώριση και εκτέλεση αποφάσεων, την αποδοχή και εκτέλεση δημόσιων εγγράφων στον τομέα της κληρονομικής διαδοχής και την καθιέρωση ευρωπαϊκού κληρονομητηρίου, ΕΕ L 201 της 27.7.2012, άρθρο 66 παράγραφος 5.

[25] Κανονισμός (ΕΕ) 2021/693 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 28ης Απριλίου 2021, για τη θέσπιση του Προγράμματος «Δικαιοσύνη» και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1382/2013 (ΕΕ L 156 της 5.5.2021, σ. 21).

[26] Για περισσότερες πληροφορίες, βλ. https://lri-ms.eu/

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

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

Η Επιτροπή, στην ανακοίνωσή της του 2020 με τίτλο «Η ψηφιοποίηση της δικαιοσύνης στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Μια εργαλειοθήκη ευκαιριών», δήλωσε ότι, για να αξιοποιηθούν στο έπακρο οι δυνατότητες της διασύνδεσης των κτηματολογίων, θα πρέπει να επεκταθεί σε ολόκληρη την ΕΕ, με στόχο να διασφαλιστεί η πλήρης συμμετοχή των κρατών μελών έως το 2024[29].

Το IMOLA (υπόδειγμα διαλειτουργικότητας για τα κτηματολόγια) είναι ένα έργο της ευρωπαϊκής ένωσης υποθηκοφυλάκων, το οποίο συγχρηματοδοτείται από το πρόγραμμα «Δικαιοσύνη» της Ευρωπαϊκής Ένωσης[30]. Το έργο αποσκοπεί στη δημιουργία κοινού υποδείγματος για την οργάνωση σε επίπεδο ΕΕ των πληροφοριών που περιέχονται στα μητρώα ακινήτων, το οποίο θα συνδέεται με επεξηγηματικό υλικό σε διάφορες γλώσσες. Το κύριο επίτευγμα του IMOLA είναι η δημιουργία της έννοιας του «ευρωπαϊκού εγγράφου κτηματολογίων» —ενός υποδείγματος για την οργάνωση των κτηματολογικών πληροφοριών σε επίπεδο ΕΕ, συμπεριλαμβανομένου ενός σημασιολογικού μοντέλου[31].

3. ΑΚΙΝΗΤΑ ΚΑΙ ΜΗΤΡΩΑ ΑΚΙΝΗΤΩΝ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΝΟΜΙΜΟΠΟΙΗΣΗΣ ΕΣΟΔΩΝ ΑΠΟ ΠΑΡΑΝΟΜΕΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΕΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗΣ ΤΗΣ ΤΡΟΜΟΚΡΑΤΙΑΣ

Το παρόν κεφάλαιο εξετάζει τους τρόπους με τους οποίους τα μητρώα ακινήτων μπορούν να χρησιμοποιηθούν στο πλαίσιο της ΚΞΧ/ΧΤ.

3.1. Παράγοντες κινδύνου και συνήθεις περιπτώσεις κατάχρησης του τομέα των ακινήτων για τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και τη χρηματοδότηση της τρομοκρατίας

Σύμφωνα με την ομάδα χρηματοοικονομικής δράσης (FATF), η αγορά ακίνητης περιουσίας αποτελεί συνήθη διέξοδο για προϊόντα εγκλήματος, όπου τα ακίνητα αντιπροσωπεύουν περίπου το 30 % των περιουσιακών στοιχείων εγκληματικής προέλευσης που δημεύτηκαν παγκοσμίως μεταξύ 2011 και 2013[32]. Ενώ είναι δύσκολο να συγκεντρωθούν δεδομένα σχετικά με το μέγεθος της ΞΧ/ΧΤ στον τομέα, ο Οργανισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την επιβολή του νόμου (Ευρωπόλ) προβλέπει ότι, μεσοπρόθεσμα, ως αποτέλεσμα της πανδημίας COVID-19, οι τομείς των ακινήτων και των κατασκευών θα καταστούν ακόμη πιο ελκυστικοί για τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες[33]. Στην αξιολόγηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής του 2019 σχετικά με τον κίνδυνο νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και χρηματοδότησης της τρομοκρατίας που επηρεάζει την ενιαία αγορά και σχετίζεται με διασυνοριακές δραστηριότητες[34] (στο εξής: υπερεθνική εκτίμηση κινδύνων), ο βαθμός ευαλωτότητας του τομέα των ακινήτων στη χρηματοδότηση της τρομοκρατίας αξιολογήθηκε ως σημαντικός και στη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες ως σημαντικός/πολύ σημαντικός[35].

---

[29] COM(2020) 710 final, σ. 13-14.
[30] https://www.elra.eu/imola/
[31] Ό.π.
[32] FATF, *Money Laundering and Terrorist Financing Vulnerabilities of Legal Professionals* [Ευαλωτότητα του τομέα των νομικών επαγγελματιών όσον αφορά τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και τη χρηματοδότηση της τρομοκρατίας], 2013, σ. 24.
[33] Ευρωπόλ, *Beyond the Pandemic: How COVID-19 Will Shape the Serious and Organised Crime Landscape in the EU* [Πέρα από την πανδημία: Πώς η νόσος COVID-19 θα διαμορφώσει το τοπίο του σοβαρού και οργανωμένου εγκλήματος στην ΕΕ], 2020, σ. 12.
[34] SWD(2019) 650 final.
[35] Ό.π., σ. 171.

Τα ακίνητα διαδραματίζουν ρόλο κυρίως στο τελικό στάδιο του κύκλου νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες, συγκεκριμένα στο στάδιο της ενσωμάτωσης[36]. Επιτρέπουν την ενσωμάτωση παράνομων κεφαλαίων στη νόμιμη οικονομία, την επιστροφή των εσόδων στους εγκληματίες, ακόμη και τη δημιουργία νόμιμων εσόδων[37]. Η ακίνητη περιουσία αποτελεί επίσης περιουσιακό στοιχείο με γενικά ανατιμητική τάση, το οποίο, εάν πωληθεί, μπορεί να αποτελέσει νόμιμο λόγο για την εμφάνιση κεφαλαίων[38].

Οι συνήθεις μέθοδοι που χρησιμοποιούν οι εγκληματίες συχνά περιλαμβάνουν πολύπλοκα συστήματα για την απόκτηση ακίνητης περιουσίας —από τη χρήση πολύπλοκων δανείων ή πιστώσεων, τη διαμεσολάβηση μέσω επαγγελματιών, τη χρήση εταιρικών σχημάτων, τη χειραγώγηση της αξιολόγησης ή της αποτίμησης ενός ακινήτου, τη χρήση νομισματικών μέσων όπως μετρητά ή επιταγές, τη χρήση συστημάτων ενυπόθηκων δανείων ή τη χρήση ακινήτων για την απόκρυψη χρημάτων που προέρχονται από παράνομες δραστηριότητες[39].

3.2. Η χρήση μητρώων ακινήτων στο πλαίσιο ΚΞΧ/ΧΤ

Οι πληροφορίες που περιέχονται στα μητρώα ακινήτων μπορούν να βοηθήσουν τις αρμόδιες αρχές και τις ΜΧΠ με διάφορους τρόπους. Η μελέτη που ολοκληρώθηκε προς υποστήριξη της παρούσας έκθεσης, η οποία περιλάμβανε στοχευμένες διαβουλεύσεις με τις αρχές ΚΞΧ/ΧΤ, επιβεβαιώνει ότι, συνολικά, είναι ικανοποιημένες από την ταχύτητα της διασυνοριακής ανταλλαγής πληροφοριών για ακίνητα μεταξύ ΜΧΠ και αρμόδιων αρχών, καθώς και από τις πληροφορίες που περιέχονται στα μητρώα ακινήτων, καθώς γενικά επιτρέπουν την ταυτοποίηση της ιδιοκτησίας και των πληροφοριών σχετικά με την ακίνητη περιουσία[40]. Ωστόσο, μολονότι θα μπορούσαν να επιτευχθούν πλεονεκτήματα μέσω της εναρμόνισης των πληροφοριών που περιέχονται στα μητρώα ακινήτων και της πρόσβασης των ΜΧΠ και των αρμόδιων αρχών στα μητρώα ακινήτων άλλων κρατών μελών, είναι σημαντικό να σημειωθεί ότι μέσω των εν λόγω μητρώων δεν μπορούν να ανακτηθούν όλες οι πληροφορίες που είναι χρήσιμες για τις ΜΧΠ και τις αρμόδιες αρχές.

Η χρήση πολύπλοκων συστημάτων στα οποία συμμετέχουν «εικονικές εταιρείες», σύνθετες δομές ιδιοκτησίας, συμπεριλαμβανομένων εμπιστευμάτων ή εταιρειών που είναι εγκατεστημένες σε δικαιοδοσίες χαμηλής διαφάνειας, ή εκπρόσωποι αποτελεί συνήθη τυπολογική κατηγορία ΞΧ/ΧΤ στον τομέα των ακινήτων. Σύμφωνα με την υπερεθνική εκτίμηση κινδύνων του 2019, οι εκπρόσωποι του ιδιωτικού τομέα θεωρούν ότι ο προσδιορισμός του πραγματικού δικαιούχου ενός ακινήτου αποτελεί μείζονα πρόκληση, ιδίως όταν ο πωλητής και ο αγοραστής συναλλάσσονται μέσω εμπιστευμάτων. Έρευνα μεταξύ των ΜΧΠ έδειξε ότι το 61 % των ερωτηθέντων θεωρούν τις κτηματομεσιτικές

[36] Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2021), σ. 37.

[37] Υπηρεσία Έρευνας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, *Understanding Money Laundering through Real Estate Transactions* [Κατανόηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες μέσω συναλλαγών ακινήτων], 2019, σ. 2 και Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2021), ό.π.

[38] FATF, *Money Laundering and Terrorist Financing Vulnerabilities of Legal Professionals* [Ευαλωτότητα του τομέα των νομικών επαγγελματιών όσον αφορά τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και τη χρηματοδότηση της τρομοκρατίας], 2013, σ. 44.

[39] FAFT/ΟΟΣΑ, *Money laundering and terrorist financing through the real estate sector* [Νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και χρηματοδότηση της τρομοκρατίας μέσω του τομέα ακινήτων], 2007.

[40] Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2021), σ. 87, 91 (περιεχόμενο των μητρώων ακινήτων) και σ. 101-102 (διασυνοριακή ανταλλαγή πληροφοριών).

συναλλαγές που πραγματοποιούνται μόνον από τρίτους και ενδιάμεσους φορείς ως συνήθη μηχανισμό που χρησιμοποιείται για ΞΧ/ΧΤ στον τομέα των ακινήτων. Ακολούθησε το 44 % των ερωτηθέντων που επέλεξαν τη χρήση εταιρικών σχημάτων, εμπιστευμάτων ή εκπροσώπων, και το 39 % των ερωτηθέντων που δήλωσαν ότι η δυσκολία εξακρίβωσης της πραγματικής ταυτότητας του ιδιοκτήτη, του ενοικιαστή ή του επενδυτή σε ακίνητα αποτελεί μείζον πρόβλημα[41].

Τα μητρώα ακινήτων μπορούν να χρησιμοποιούνται, μαζί με άλλα διασυνδεδεμένα μητρώα που είναι διαθέσιμα στις ΜΧΠ και στις αρμόδιες αρχές, π.χ. μητρώα πραγματικών δικαιούχων, για τον εντοπισμό περιπτώσεων ΞΧ/ΧΤ όπου χρησιμοποιούνται οι τεχνικές που περιγράφονται παραπάνω, καθώς μπορούν να παρέχουν αξιόπιστες, συμπληρωματικές και επικαιροποιημένες πληροφορίες σχετικά με τους τρέχοντες και, σε ορισμένες περιπτώσεις, τους προηγούμενους ιδιοκτήτες ακίνητης περιουσίας. Σε έρευνα μεταξύ των αρμόδιων αρχών και των υπόχρεων οντοτήτων, πάνω από το 80 % των ερωτηθέντων δήλωσαν ότι οι πληροφορίες σχετικά με την προηγούμενη και την τρέχουσα ιδιοκτησία είναι χρήσιμες για το έργο τους[42]. Ταυτόχρονα, ορισμένοι ανέφεραν ότι μερικές φορές δεν υπάρχουν πληροφορίες σχετικά με τα δικαιώματα κυριότητας και ότι η έλλειψη πρόσθετων προσωπικών πληροφοριών, όπως ο προσωπικός αριθμός ταυτοποίησης, εμποδίζει την ταυτοποίηση του πραγματικού δικαιούχου[43].

Οι τυπολογικές κατηγορίες ΞΧ/ΧΤ μέσω του τομέα των ακινήτων περιλαμβάνουν επίσης ασυνήθιστες τιμολογήσεις ακινήτων: είτε πάνω είτε κάτω από την αγοραία αξία του ακινήτου[44]. Ένα κοινό στοιχείο είναι επίσης η έλλειψη συνοχής μεταξύ του δηλωθέντος εισοδήματος/περιουσίας του αγοραστή και της αξίας του ακινήτου[45]. Στο πλαίσιο αυτό, το 63 % των ερωτηθέντων δήλωσαν ότι η τιμή του ακινήτου αποτελεί σημαντική πληροφορία. Οι ερωτηθέντες δήλωσαν επίσης ότι η τιμή αγοράς ή η αποτίμηση του ακινήτου λείπει από το μητρώο[46]. Τα πλέον πρόσφατα στοιχεία σχετικά με τη συμπερίληψη των εν λόγω πληροφοριών ανάγονται στο 2014. Έκτοτε, αποθηκεύτηκαν δεδομένα σχετικά με την τιμή αγοράς στα μητρώα ακινήτων 14 κρατών μελών[47] και για άλλα έξι κράτη μέλη αποθηκεύτηκαν μεν, αλλά είτε δεν καταχωρίστηκαν σε κανένα μητρώο είτε καταχωρίστηκαν χωριστά από το μητρώο ακινήτων[48]. Με αυτό συνδέεται η απουσία ιστορικών στοιχείων σχετικά με τη μεταβίβαση της κυριότητας ακινήτων, τα μέσα πληρωμών (ιδίως λαμβανομένης υπόψη της ανοδικής τάσης στην αγορά ακινήτων με μετρητά) και τις συμβάσεις αγοράς.

Οι ερωτηθέντες εξέφρασαν επίσης ανησυχίες όσον αφορά την ακρίβεια των πληροφοριών που περιέχονται στα μητρώα (π.χ. η περιγραφή του ακινήτου είναι εξαρχής/πλέον ανακριβής)

[41] Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2021), σ. 50. Ήταν δυνατή η επιλογή περισσότερων από μία απαντήσεων.
[42] Ό.π., σ. 90.
[43] Ό.π.
[44] ΟΟΣΑ, *Money Laundering and Terrorist Financing Awareness Handbook for Tax Examiners and Tax Auditors* [Εγχειρίδιο ευαισθητοποίησης σχετικά με τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και τη χρηματοδότηση της τρομοκρατίας για φορολογικούς εξεταστές και φορολογικούς ελεγκτές], 2019, σ. 48. FATF, *Risk-Based Approach Guidance for Real Estate Agents* [Καθοδήγηση σχετικά με την προσέγγιση βάσει κινδύνου για κτηματομεσίτες], 2008, σ. 22 και Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2021), σ. 38.
[45] Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2021), σ. 51.
[46] Ό.π., σ. 91.
[47] Βέλγιο, Βουλγαρία, Δανία, Εσθονία, Ελλάδα, Ισπανία, Κύπρος, Λετονία, Λιθουανία, Λουξεμβούργο, Κάτω Χώρες, Αυστρία, Ρουμανία και Σουηδία και Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2015), σ. 171-175.
[48] Τσεχία, Γερμανία, Ιρλανδία, Πορτογαλία, Σλοβακία, Φινλανδία, ό.π.

και την πληρότητά τους (οι συνιδιοκτησίες, παρά το γεγονός ότι είναι ευρέως διαδεδομένες στην αγορά, δεν περιλαμβάνονται σε όλα τα μητρώα).

Στην επόμενη ενότητα αναλύονται τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα της διασύνδεσης των μητρώων ακινήτων. Η ανάλυση πραγματοποιείται υπό το αυστηρό πρίσμα του πλαισίου ΚΞΧ/ΧΤ και της χρήσης των εν λόγω μητρώων για τους σκοπούς της πρόληψης και της καταπολέμησης της διασυνοριακής νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας που αφορούν τον τομέα των ακινήτων.

4. ΕΝΑΡΜΟΝΙΣΗ ΤΩΝ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΩΝ ΠΟΥ ΠΕΡΙΛΑΜΒΑΝΟΝΤΑΙ ΣΤΑ ΜΗΤΡΩΑ ΑΚΙΝΗΤΩΝ

Για τους σκοπούς της παρούσας έκθεσης, η εναρμόνιση των πληροφοριών στα μητρώα ακινήτων σημαίνει τη δημιουργία ενός ελάχιστου συνόλου δεδομένων σχετικά με την ακίνητη περιουσία, το οποίο θα παρασχεθεί από όλα τα κράτη μέλη.

Η εναρμόνιση των πληροφοριών που είναι επί του παρόντος διαθέσιμες στα μητρώα ενδέχεται να μην επαρκεί για την αντιμετώπιση των αναγκών των αρχών ΚΞΧ/ΧΤ. Γενικά στα μητρώα δεν είναι διαθέσιμες οι πληροφορίες που συνήθως χρειάζονται οι ΜΧΠ και οι αρμόδιες αρχές, όπως τα στοιχεία εξακρίβωσης της ταυτότητας πωλητή/αγοραστή, η τιμή του ακινήτου, η ημερομηνία πώλησης ή αλλαγής ιδιοκτησίας (συμπεριλαμβανομένου αρχείου των μεταβιβάσεων κυριότητας). Συνεπώς, κάθε πιθανή εναρμόνιση θα πρέπει να συνοδεύεται από τη συλλογή και την αποθήκευση πρόσθετων δεδομένων στα μητρώα ώστε να έχουν προστιθέμενη αξία για τους σκοπούς της ΚΞΧ/ΧΤ.

Ταυτόχρονα, η πρόσβαση στις εν λόγω πληροφορίες θα πρέπει να είναι προσεκτικά σχεδιασμένη, καθώς η διάθεσή τους για άλλους σκοπούς ενδέχεται να μην είναι πάντοτε αναλογική.

4.1. Οφέλη

Η εναρμόνιση των πληροφοριών που περιέχονται στα μητρώα ακινήτων μπορεί να έχει ορισμένα οφέλη, τα οποία υπερβαίνουν την πρόληψη και την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες, των συναφών βασικών αδικημάτων και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας. Η εναρμόνιση μπορεί να αποτελέσει έναυσμα για την ολοκλήρωση της ψηφιοποίησης των εθνικών μητρώων ακινήτων και την ενίσχυση της προσβασιμότητας, καθιστώντας τα κατάλληλα για την ψηφιακή εποχή. Επιπλέον, η εναρμόνιση μπορεί να συμβάλει στην ασφάλεια δικαίου, καθώς μια κοινή δομή με σαφήνεια όσον αφορά την ορολογία και τη νομική αξία των αποθηκευμένων πληροφοριών μπορεί από μόνη της να συμβάλει σε πιο διαφανή και αξιόπιστη πληροφόρηση. Η εναρμόνιση των δεδομένων που περιέχονται στα μητρώα ακινήτων θα επιτρέψει επίσης την ταχύτερη πρόσβαση και χρήση των πληροφοριών. Τέλος, η διαθεσιμότητα εναρμονισμένων πληροφοριών στα μητρώα ακινήτων θα διευκολύνει την ταυτοποίηση της ιδιοκτησίας, είτε σε εθνικό επίπεδο είτε σε άλλα κράτη μέλη. Συνεπώς, θα συμβάλει στη συλλογή χρηματοοικονομικών πληροφοριών, στις οικονομικές έρευνες, αλλά και στη δέσμευση και τη δήμευση περιουσιακών στοιχείων.

4.2. Μειονεκτήματα και περιορισμοί

Τα μητρώα ακινήτων έχουν εξελιχθεί στην τρέχουσα μορφή τους στο πλαίσιο ειδικών εθνικών συστημάτων οργάνωσης ακίνητης περιουσίας.

Το άρθρο 345 της ΣΛΕΕ διατυπώνει την αρχή της ουδετερότητας των Συνθηκών έναντι του καθεστώτος της ιδιοκτησίας στα κράτη μέλη. Πάντως, αυτό δεν σημαίνει ότι οι εν λόγω κανόνες δεν υπόκεινται στους θεμελιώδεις κανόνες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και μεταξύ αυτών εκείνους της απαγόρευσης των δυσμενών διακρίσεων, της ελευθερίας εγκατάστασης και της ελεύθερης κίνησης κεφαλαίων[49]. Με άλλα λόγια, το άρθρο 345 της ΣΛΕΕ δεν θα εμπόδιζε την εναρμόνιση ζητημάτων όπως η συλλογή, αποθήκευση και παρουσίαση ενός συνόλου κοινώς καθορισμένων δεδομένων, υπό την προϋπόθεση ότι σέβεται τις θεμελιώδεις αρχές του ενωσιακού δικαίου και ιδίως την ουδετερότητα της Ένωσης σε σχέση με τους κανόνες των κρατών μελών που διέπουν το καθεστώς ιδιοκτησίας.

Λόγω της νομικής, πολιτικής, οργανωτικής και ιστορικής διαφοράς μεταξύ των μητρώων σε ολόκληρη την ΕΕ, η εναρμόνιση των μητρώων ακινήτων απαιτεί σημαντικές προσπάθειες από τα κράτη μέλη, δεδομένου ότι ενδέχεται να οδηγήσει σε σημαντική ανακατανομή καθηκόντων, αναθεώρηση των εθνικών νομικών πλαισίων και επανεξέταση και αλλαγές στη συγκρότηση και τη λειτουργία των μητρώων.

Η εναρμόνιση και μόνο των πληροφοριών που περιέχονται ήδη στα μητρώα συνεπάγεται διοικητικό και οικονομικό κόστος. Όπως επισημαίνεται στο σημείο 4.2, η εναρμόνιση των δεδομένων απαιτεί αλλαγές στη νομοθεσία, επανεξέταση της λειτουργίας των μητρώων και ενδεχομένως ανακατανομή αρμοδιοτήτων σε εθνικό και υποεθνικό επίπεδο. Σε μια προσπάθεια εκτίμησής του, το κόστος αυτό τοποθετείται σε εύλογο επίπεδο όταν αφορά μόνο τα μητρώα (με ανάγκες προσωπικού που υπολογίζονται σε 3 ισοδύναμα πλήρους απασχόλησης και εφάπαξ κόστος ύψους 50 000 EUR ανά κράτος μέλος, με περιορισμένο επαναλαμβανόμενο κόστος[50]), αλλά αυτό δεν λαμβάνει υπόψη το κόστος που είναι πιο δύσκολο να εκτιμηθεί, όπως οι αλλαγές στη νομοθεσία και η ανακατανομή αρμοδιοτήτων. Πιο αξιόπιστες εκτιμήσεις θα μπορούσαν να εκπονηθούν μόνο βάσει ακριβών μοντέλων εναρμόνισης.

4.3. Συμπεράσματα

Μολονότι το εκτιμώμενο κόστος της εναρμόνισης των μητρώων ακινήτων είναι μικρό, μπορεί να θεωρηθεί μόνο τμηματικό και, συνεπώς, δεν παρέχει ακριβή εικόνα των επιπτώσεων μιας τέτοιου είδους εναρμόνισης. Το σημαντικότερο είναι ότι, από την άποψη της ΚΞΧ/ΧΤ, η μόνη δυνατή εναρμόνιση που θα μπορούσε να επιτευχθεί είναι η εναρμόνιση των πληροφοριών που σχετίζονται με την πρόληψη και την καταπολέμηση της ΞΧ/ΧΤ. Ωστόσο, όπως επισημαίνεται ανωτέρω, οι περισσότερες από τις πληροφορίες που είναι απαραίτητες για τις αρχές ΚΞΧ/ΧΤ δεν περιλαμβάνονται στα μητρώα ακινήτων. Αντιστρόφως, οι περισσότερες από τις πληροφορίες που περιέχονται στα μητρώα ακινήτων, οι οποίες δεν αφορούν την ΚΞΧ/ΧΤ, δεν θα μπορούσαν να εναρμονιστούν για σκοπούς ΚΞΧ/ΧΤ.

5. ΔΙΑΣΥΝΔΕΣΗ ΤΩΝ ΕΘΝΙΚΩΝ ΜΗΤΡΩΩΝ ΑΚΙΝΗΤΩΝ

[49] Απόφαση του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-105/12 έως C-107/12, Essent NV κ.λπ., σκέψεις 29 έως 36. Γνωμοδότηση του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη διαδικασία γνωμοδότησης 2/15 (Σινγκαπούρη), σκέψη 107.

[50] Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2021), σ. 99.

Η διασύνδεση των μητρώων ακινήτων θα μπορούσε να λάβει διάφορες μορφές. Θα μπορούσε να ακολουθήσει το παράδειγμα των μητρώων πραγματικών δικαιούχων που διασυνδέονται στο πλαίσιο της οδηγίας AML μέσω κοινής διεπαφής στη διαδικτυακή πύλη της ηλεκτρονικής δικαιοσύνης. Εναλλακτικά, θα μπορούσε να είναι ένα κεντρικό σύστημα που αντλεί πληροφορίες από τα εθνικά μητρώα ακινήτων και τις παρουσιάζει με εναρμονισμένο τρόπο.

5.1. Οφέλη

Η διασύνδεση των εθνικών μητρώων ακινήτων σε επίπεδο ΕΕ θα διευκόλυνε τη διασυνοριακή πρόσβαση στις πληροφορίες που περιέχονται στα εθνικά μητρώα όλων των κρατών μελών. Όχι μόνο θα υποστήριζε την αποτελεσματικότερη εφαρμογή των κανόνων της ΕΕ σε αστικές και ποινικές υποθέσεις και τη βελτίωση της πρόσβασης στη δικαιοσύνη, αλλά θα μπορούσε επίσης να χρησιμεύσει ευρύτερα ως καταλύτης για την εσωτερική αγορά διευκολύνοντας τις διασυνοριακές συναλλαγές.

Στον τομέα ΚΞΧ/ΧΤ, η διασύνδεση θα μπορούσε να παρέχει στις αρχές μια πιο ολοκληρωμένη εικόνα των περιουσιακών στοιχείων που ανήκουν σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα ή νομικά μορφώματα. Η πρόσβαση σε δεδομένα που αφορούν ακίνητα σε επίπεδο ΕΕ μπορεί να βοηθήσει στον εντοπισμό διασυνοριακών στοιχείων κατά τη διενέργεια στρατηγικών και επιχειρησιακών αναλύσεων, καθώς και στο πλαίσιο οικονομικών ερευνών. Μια τέτοιου είδους διασύνδεση θα στήριζε επίσης ταχύτερα και αποτελεσματικότερα μέτρα δέσμευσης και δήμευσης περιουσιακών στοιχείων. Πέραν του πλαισίου ΚΞΧ/ΧΤ, οι αρχές που ασχολούνται με υποθέσεις κληρονομικής διαδοχής θα μπορούσαν να επωφεληθούν από την ομαλότερη διασυνοριακή πρόσβαση σε δεδομένα, δεδομένης της εκτίμησης ότι μία στις δέκα υποθέσεις κληρονομικής διαδοχής στην ΕΕ έχει διασυνοριακή διάσταση[51]. Τέλος, η διασύνδεση θα μπορούσε να λειτουργήσει ως καταλύτης για τον εκσυγχρονισμό των μητρώων, συμπεριλαμβανομένης της πλήρους ψηφιοποίησής τους.

5.2. Μειονεκτήματα και περιορισμοί

Πρέπει να ληφθούν υπόψη ορισμένοι παράγοντες. Πρώτον, κάθε διασύνδεση θα πρέπει να αντιμετωπίσει την αβεβαιότητα που περιβάλλει τις πληροφορίες που περιέχονται στο μητρώο, το οποίο συνδέεται στενά με το εθνικό σύστημα στο οποίο έχει αναπτυχθεί το μητρώο ακινήτων, μεταξύ άλλων σε σχέση με την επαλήθευση των καταχωριζόμενων πληροφοριών. Εάν δεν συνοδεύεται από εναρμόνιση, κάθε διασύνδεση θα μπορούσε να δημιουργήσει εσφαλμένη εντύπωση ως προς τη συγκρισιμότητα των πληροφοριών που περιέχονται στα μητρώα. Το ζήτημα της συγκρισιμότητας των πληροφοριών συνδέεται με την αρτιότητα των πληροφοριών. Μολονότι δεν αποθηκεύονται όλες οι σχετικές πληροφορίες στα μητρώα ακινήτων, τα διασυνδεδεμένα μητρώα ενδέχεται να δίνουν την εσφαλμένη εντύπωση ότι περιέχουν όλες τις πληροφορίες που χρειάζονται οι αρμόδιες αρχές, ενώ οι πληροφορίες αυτές ενδέχεται να αποθηκεύονται αλλού. Μια περαιτέρω πρόκληση αφορά τον κίνδυνο η διασύνδεση και μόνο των μητρώων να μην παρέχει επαρκή σαφήνεια, εκτός εάν η ορολογία μεταφραστεί σωστά στις άλλες γλώσσες, αντικατοπτρίζοντας δεόντως τις νομικές ιδιαιτερότητες.

[51] SEC(2009) 410 τελικό, σ. 18.

Ενδεικτικά, η εναρμόνιση των πληροφοριών που περιέχονται στα μητρώα ακινήτων και η διασύνδεση των εν λόγω μητρώων θα συνεπαγόταν εφάπαξ κόστος 95 000 έως 320 000 EUR και επαναλαμβανόμενο ετήσιο κόστος 50 000 έως 175 000 EUR για τα κράτη μέλη, ανάλογα με το επίπεδο των αλλαγών που πρέπει να γίνουν στα υφιστάμενα μητρώα[52]. Επιπλέον, ετήσιο κόστος ύψους περίπου 100 000 EUR θα πρέπει να καλύπτεται σε επίπεδο ΕΕ για τη διαχείριση της διασύνδεσης. Όπως επισημαίνεται στο σημείο 4.3, οι εν λόγω εκτιμήσεις δεν λαμβάνουν υπόψη το κόστος των αλλαγών στη νομοθεσία και την ανακατανομή αρμοδιοτήτων. Πιο αξιόπιστες εκτιμήσεις θα μπορούσαν να εκπονηθούν μόνο βάσει ακριβών μοντέλων διασύνδεσης.

5.3. Συμπεράσματα

Από την ανωτέρω ανάλυση προκύπτει ότι η διασύνδεση των υφιστάμενων μητρώων ακινήτων χωρίς τουλάχιστον κάποιο βαθμό εναρμόνισης των πληροφοριών που περιέχονται σε αυτά θα παρουσίαζε ορισμένες αδυναμίες που θα μπορούσαν να αντισταθμίσουν τα οφέλη της. Από την άποψη του κόστους, η διασύνδεση από μόνη της δεν θα απαιτούσε σημαντικά χαμηλότερους πόρους απ' ό,τι αν συνοδευόταν από έναν βαθμό εναρμόνισης των πληροφοριών που περιέχονται στα μητρώα[53].

6. ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΗΣ ΑΝΑΛΟΓΙΚΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΑΝΑΓΚΑΙΟΤΗΤΑΣ

Σκοπός της παρούσας έκθεσης είναι να παράσχει στοιχεία όσον αφορά τη συνάφεια της εναρμόνισης ή της διασύνδεσης των μητρώων ακινήτων αποκλειστικά από τη σκοπιά της ΚΞΧ/ΧΤ. Δεν έχει ως στόχο να αντικαταστήσει ή να προδικάσει τυχόν αξιολόγηση της αναλογικότητας και της αναγκαιότητας άλλων πιθανών πρωτοβουλιών της Επιτροπής σχετικά με τα μητρώα ακινήτων υπό ευρύτερη έννοια.

Από την παραπάνω ανάλυση προκύπτει ότι η διασύνδεση των μητρώων ακινήτων, εάν συνοδευτεί από το αναγκαίο επίπεδο εναρμόνισης, θα μπορούσε να αποφέρει οφέλη, παρέχοντας τη δυνατότητα στους πολίτες και στις επιχειρήσεις να ασκούν τις ελευθερίες τους, και να υποστηρίξει την αποτελεσματική πρόσβαση στη δικαιοσύνη σε διασυνοριακές καταστάσεις. Για τους λόγους αυτούς, η Επιτροπή έχει προβλέψει ότι, έως το 2024, όλα τα κράτη μέλη θα πρέπει να συμμετέχουν στη διασύνδεση των κτηματολογίων[54].

Από την άποψη αμιγώς της ΚΞΧ/ΧΤ, οι παρατηρήσεις των ΜΧΠ και των αρμόδιων αρχών δείχνουν ότι η συνολική ταχύτητα της διασυνοριακής ανταλλαγής πληροφοριών σχετικά με ακίνητα είναι ικανοποιητική. Ωστόσο, πολλές από τις πληροφορίες που χρειάζονται οι αρχές ΚΞΧ/ΧΤ δεν αποθηκεύονται επί του παρόντος στα μητρώα ακινήτων. Συνεπώς, παρά τους υψηλούς κινδύνους ΞΧ/ΧΤ που αντιμετωπίζει ο εν λόγω τομέας, δεν υπάρχει επιτακτική ανάγκη από την άποψη της ΚΞΧ/ΧΤ που θα δικαιολογούσε τη διασύνδεση των μητρώων ακινήτων για σκοπούς ΚΞΧ/ΧΤ.

Για τη στήριξη της δράσης των αρχών ΚΞΧ/ΧΤ, η πρόταση της Επιτροπής για την 6η οδηγία AML διευρύνει το πεδίο των πληροφοριών σχετικά με τις συναλλαγές ακινήτων στις οποίες

[52] Το κόστος αναμένεται να διαμορφωθεί στις χαμηλότερες κλίμακες για 18 κράτη μέλη, στις υψηλότερες κλίμακες για επτά κράτη μέλη και στη μεσαία κλίμακα για δύο κράτη μέλη, βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2021), σ. 97.
[53] Ό.π., σ. 99-100.
[54] COM(2020) 710 final, σ. 13-14. Βλ. ανωτέρω, κεφάλαιο 2.3.

μπορούν να έχουν πρόσβαση οι εν λόγω αρχές[55]. Παράλληλα, προκειμένου να αποφευχθεί η κατάχρηση πολύπλοκων ιδιοκτησιακών δομών ή η χρήση μετρητών για τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες μέσω του τομέα των ακινήτων, η πρόταση κανονισμού για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες επεκτείνει τις απαιτήσεις διαφάνειας όσον αφορά τους πραγματικούς δικαιούχους στις ξένες νομικές οντότητες που αγοράζουν ακίνητα στην Ένωση[56] και ορίζει ανώτατο όριο 10 000 EUR για πληρωμές σε μετρητά[57].

7. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η παρούσα έκθεση παρουσιάζει ορισμένα στοιχεία που πρέπει να ληφθούν υπόψη για την πιθανή διασύνδεση των μητρώων ακινήτων και την εναρμόνιση των πληροφοριών που περιέχουν μόνο για τους σκοπούς της ΚΞΧ/ΧΤ. Δεν έχει ως στόχο να αντικαταστήσει ή να προδικάσει τυχόν αξιολόγηση της αναλογικότητας και της αναγκαιότητας άλλων πιθανών πρωτοβουλιών της Επιτροπής σχετικά με τα μητρώα ακινήτων υπό ευρύτερη έννοια.

Αναγνωρίζει τους κινδύνους ΞΧ/ΧΤ στους οποίους εκτίθεται ο τομέας των ακινήτων και καταδεικνύει τα οφέλη που θα μπορούσαν να αποφέρουν η διασύνδεση και η εναρμόνιση των εν λόγω μητρώων στο πλαίσιο αυτό, τόσο για τους πολίτες όσο και για την ενιαία αγορά στο σύνολό της.

Ταυτόχρονα, η ανάλυση στην παρούσα έκθεση καταδεικνύει το σύνθετο και ποικιλόμορφο τοπίο των μητρώων ακινήτων στα κράτη μέλη, το οποίο επηρεάζεται σε μεγάλο βαθμό από ιστορικούς παράγοντες και τα διαφορετικά εθνικά καθεστώτα του δικαίου περί ιδιοκτησίας.

Ως εκ τούτου, κάθε πιθανή νομοθετική πρόταση σχετικά με τη διασύνδεση και την εναρμόνιση των μητρώων ακινήτων δεν θα πρέπει να εξετάζεται μόνον, ούτε πρωτίστως, από την άποψη της ΚΞΧ/ΧΤ. Τα μητρώα ακινήτων δεν αποτελούν αμιγώς μέσο ΚΞΧ/ΧΤ. Οι βασικές λειτουργίες τους και οι λόγοι για τη δημιουργία τους έγκεινται στην ανάγκη καταχώρισης δικαιώματος ιδιοκτησίας, για πολεοδομικούς ή φορολογικούς σκοπούς. Τα μητρώα ακινήτων εξυπηρετούν κυρίως άλλες αρχές πέραν εκείνων που είναι επιφορτισμένες με την πρόληψη και την καταπολέμηση της ΞΧ/ΧΤ. Επιπλέον, το πλαίσιο ΚΞΧ/ΧΤ επικεντρώνεται στη χορήγηση πρόσβασης στις αρμόδιες αρχές και στις ΜΧΠ στις πληροφορίες που χρειάζονται για την πρόληψη και την καταπολέμηση της ΞΧ/ΧΤ. Ως εκ τούτου, δεν θα μπορούσε να αποτελέσει τη βάση για την εναρμόνιση των πληροφοριών που περιέχονται στα μητρώα ακινήτων, οι οποίες δεν αφορούν την ΚΞΧ/ΧΤ.

Η ανάλυση έδειξε ότι, από την άποψη της ΚΞΧ/ΧΤ, η ποιότητα της διασυνοριακής ανταλλαγής πληροφοριών σχετικά με την κυριότητα ακίνητης περιουσίας είναι συνολικά ικανοποιητική και ότι δεν μπορούν να ανακτηθούν από τα μητρώα ακινήτων όλες οι πληροφορίες που απαιτούνται για τους σκοπούς της ΚΞΧ/ΧΤ. Αυτό δείχνει ότι δεν υπάρχει επιτακτική ανάγκη διασύνδεσης των μητρώων ακινήτων για σκοπούς ΚΞΧ/ΧΤ.

[55] COM(2021) 423 final, άρθρο 16.
[56] COM(2021) 420 final, άρθρο 48.
[57] Ό.π., άρθρο 59.