EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 9.3.2022.
COM(2022) 87 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o procjeni nužnosti i proporcionalnosti usklađivanja informacija sadržanih u registrima nekretnina te procjeni potrebe za povezivanjem tih registara

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o procjeni nužnosti i proporcionalnosti usklađivanja informacija sadržanih u registrima nekretnina te procjeni potrebe za povezivanjem tih registara

1. UVOD

Člankom 32.b stavkom 2. Direktive (EU) 2015/849[1] („Direktiva o sprečavanju pranja novca") kako je izmijenjena Direktivom (EU) 2018/843[2] („peta Direktiva o sprečavanju pranja novca") od Komisije se zahtijeva da Europskom parlamentu i Vijeću podnese izvješće u kojem se procjenjuju nužnost i proporcionalnost usklađivanja informacija sadržanih u nacionalnim registrima nekretnina država članica te se procjenjuje potreba za povezivanjem tih registara. Iako je rok za podnošenje tog izvješća bio 31. prosinca 2020., Komisija je odlučila odgoditi njegovo donošenje kako bi se procjena mogla uzeti u obzir u izradi paketa zakonodavnih prijedloga za sprečavanje pranja novca i borbu protiv financiranja terorizma (SPNFT), koji je Komisija donijela 20. srpnja 2021.[3].

Direktiva o sprečavanju pranja novca sadržava brojne mjere za uklanjanje i ublažavanje rizika od pranja novca i financiranja terorizma u sektoru nekretnina, kao što je uvrštavanje javnih bilježnika i drugih pravnih stručnjaka koji sudjeluju u transakcijama povezanima s nekretninama te posrednika u prometu nekretnina u subjekte koji podliježu obvezama SPNFT-a, a nakon izmjena uvedenih petom Direktivom o sprečavanju pranja novca i stavljanje informacija o vlasništvu nad nekretninama na raspolaganje nacionalnim tijelima za SPNFT. Člankom 32.b stavkom 1. Direktive o sprečavanju pranja novca od država članica zahtijeva se da nacionalnim financijsko-obavještajnim jedinicama (FOJ-evi) i nadležnim tijelima osiguravaju pristup informacijama koje omogućuju pravodobnu identifikaciju svih fizičkih ili pravnih osoba koje su vlasnici nekretnina, među ostalim putem registara ili elektroničkih sustava za dohvat podataka ako su takvi registri ili sustavi dostupni.

Kako bi se ispunili zahtjevi iz članka 32.b stavka 2., ovo izvješće uključuje i. analizu trenutačnog stanja zemljišnih knjiga, ii. pojašnjenje kako pristup registrima nekretnina može pomoći FOJ-evima i nadležnim tijelima te iii. procjenu koristi, slabosti i zahtjeva u pogledu usklađivanja informacija uključenih u registre i povezivanja takvih registara. Na temelju tih elemenata provedena je početna procjena proporcionalnosti i nužnosti usklađivanja i povezivanja.

---

[1] Direktiva (EU) 2015/849 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2015. o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma, o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012 Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive 2005/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća i Direktive Komisije 2006/70/EZ (Tekst značajan za EGP), SL L 141, 5.6.2015., str. 73.–117., kako je izmijenjena Direktivom (EU) 2018/843 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2018.

[2] Direktiva (EU) 2018/843 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2018. o izmjeni Direktive (EU) 2015/849 o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma i o izmjeni direktiva 2009/138/EZ i 2013/36/EU, SL L 156, 19.6.2018., str. 43.–74.

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

Pri izradi ovog izvješća korištena je neovisna studija vanjskog izvođača naručena 2020.[4]. U okviru te studije mapirane su informacije o registrima nekretnina država članica te je provedena analiza prethodnih i sadašnjih inicijativa za povezivanje registara i usklađivanje informacija koje sadržavaju. Ovo izvješće temelji se i na informacijama iz studije koju je Komisija naručila 2014.[5], a u kojoj se navode rezultati poslovne i tehničke studije koja predstavlja početak povezivanja zemljišnih knjiga u okviru europskog portala e-pravosuđe.

Za potrebe ovog izvješća pojam „registar nekretnina" obuhvaća zemljišne knjige[6] i katastar[7], koji oboje mogu sadržavati informacije na temelju kojih se može identificirati fizička ili pravna osoba koja je vlasnik nekretnine. Zemljišne knjige i katastar općenito funkcioniraju komplementarno tako što zemljišne knjige omogućuju službeno registriranje prava na temelju isprava ili vlasništva, a katastri pružaju javni popis nekretnina. U praktičnom smislu u okviru svakog potencijalnog projekta usklađivanja i/ili povezivanja države članice trebale bi na pojedinačnoj osnovi utvrditi relevantne nacionalne registre te uključiti i zemljišne knjige i katastar ako su ti registri odvojeni na temelju njihova nacionalnog prava.

2. POSTOJEĆE STANJE

2.1. Registri koji sadržavaju informacije o vlasnicima nekretnina u državama članicama

Registri nekretnina u državama članicama znatno se razlikuju po organizaciji, centralizaciji, razini digitalizacije i sadržaju.

Većina država članica organizirala je podatke o nekretninama u dva registra – zemljišne knjige i katastar. Osam država članica zemljišne knjige vodi zajedno s katastrom[8]. Neke države članice odlučile su uspostaviti i odvojene baze podataka za posebne namjene, primjerice za utvrđivanje poreza na nekretnine[9] ili za pojedinosti o kupovnim cijenama i/ili transakcijama[10].

Tijekom duge povijesti registriranja informacija o nekretninama koje je započelo 19. stoljeću ustalila su se dva sustava registriranja: sustav registriranja isprava i sustav registriranja vlasništva. Isprava je zapis o konkretnoj transakciji. Služi kao dokaz o konkretnom sporazumu (kao što je prodaja nekretnine), ali sama po sebi nije dokaz o zakonskom pravu strana koje sudjeluju u transakciji da sklope ili izvrše sporazum[11]. U drugom sustavu

[4] Europska komisija, Glavna uprava za financijsku stabilnost, financijske usluge i uniju tržišta kapitala, *Study on the harmonisation and interconnection of real estate registers: final report* (Studija o usklađivanju i povezivanju registara nekretnina: završno izvješće), Ured za publikacije, 2021., https://data.europa.eu/doi/10.2874/068191; dalje u tekstu „Europska komisija (2021.)".

[5] Europska komisija, Glavna uprava za pravosuđe, Schmitz, P., Athanasiou, P., Torrinha, P. i drugi, *Land Registers Interconnection feasibility and implementation analysis* (Analiza izvedivosti i provedbe povezivanja zemljišnih knjiga), Ured za publikacije, 2015., https://data.europa.eu/doi/10.2838; dalje u tekstu „Europska komisija (2015.)".

[6] Zemljišne knjige smatraju se javnim registrom isprava ili prava povezanih s nekretninama.

[7] Katastar je sustavni opis zemljišnih čestica na određenom području. Opis obuhvaća karte na kojoj su utvrđene lokacija i međe svake čestice, kao i zapisi. Najvažnije informacije u zapisu su identifikacijski broj i područje na kojem se nalazi čestica, koji se obično razlikuju prema kategoriji upotrebe zemljišta.

[8] Cipar, Danska, Mađarska, Litva, Rumunjska, Slovačka, Slovenija i Estonija.

[9] Portugal i Francuska.

[10] Njemačka i Finska.

[11] Europska komisija (2015.), str. 273.

vlasništvo se registrira dokazom o vlasništvu. Trenutačno 23 države članice imaju sustav registriranja vlasništva ili oba sustava, a četiri države članice imaju samo sustav registriranja isprava[12]. Neke države članice postupno prelaze sa sustava registriranja isprava na sustav registriranja vlasništva, ali ne i obrnuto[13].

U mnogim državama članicama različite vrste tih registara centralizirane su na nacionalnoj razini, odnosno obuhvaćaju područje cijele zemlje. Međutim, to nije slučaj u Francuskoj[14], Njemačkoj i Italiji[15]. Španjolska ima mješovit sustav: iako ima više od 1 000 zemljišnoknjižnih odjela s isključivim nadležnostima i bazama podataka, ima i nacionalnu platformu povezanih registara[16]. Grčka ima sličan sustav u kojem bazom zemljišnoknjižnih podataka za cijelu zemlju na centraliziranoj razini upravlja poduzeće, a ažuriraju je lokalni zemljišnoknjižni odjeli na temelju svojih transakcija[17].

Iako većina država članica ima digitalizirane registre kojima se može pristupiti na internetu, postoje i iznimke. U Francuskoj se podacima iz lokalnih registara ne može pristupiti na internetu iako su digitalizirani, a rezultati upita dobivaju se ručno, na asinkroni način (osim u regijama Alsace i Moselle)[18]. Luksemburški registar isto tako nije dostupan na internetu[19].

2.2. Uloga i svrha registara nekretnina na jedinstvenom tržištu

Primarna svrha podataka u registrima nekretnina jest pravna sigurnost u pogledu prava vlasništva i prava trećih strana koja se odnose na određenu nekretninu. Podatke pohranjene u registrima nekretnina upotrebljavaju javna tijela, ali i građani i stručnjaci, najčešće na temelju legitimnog interesa povezanog s potencijalnom razmjenom vlasništva ili s potraživanjem treće strane. Registri nekretnina mogu se upotrebljavati na nacionalnoj razini kao i prekogranično, što im daje dimenziju jedinstvenog tržišta. Sljedeći je popis netaksativni pregled okolnosti u kojima se registri nekretnina mogu upotrebljavati prekogranično:

- Registar nekretnina uobičajeno se upotrebljava u kontekstu kupovine nekretnine u drugoj državi članici. Građani i stručnjaci možda žele provjeriti pravni status i terete na nekretnini koja se nalazi u inozemstvu ili točan upis nekretnine u vlasništvu[20].

[12] *Ibid*., str. 145. i 146., ne uključujući UK. Države članice sa sustavom registracije vlasništva ili oba sustava su Austrija, Bugarska, Cipar, Češka, Njemačka, Danska, Estonija, Grčka, Španjolska, Finska, Francuska, Hrvatska, Mađarska, Irska, Italija, Litva, Latvija, Malta, Poljska, Portugal, Švedska, Slovenija i Slovačka. Države članice koje imaju samo sustav registriranja isprava su Belgija, Luksemburg, Nizozemska i Rumunjska. U Francuskoj regije Alsace i Moselle imaju model registriranja vlasništva (za razliku od ostatka zemlje). Isto vrijedi i za autonomnu pokrajinu Trento u Italiji.

[13] Europski parlament – Studija za Odbor JURI, *Cross Border Acquisitions of Residential Property in the EU: Problems Encountered by Citizens* (Prekogranična stjecanja stambenih nekretnina u EU-u: problemi s kojima se susreću građani), 2016., str. 58. i 59.

[14] Francuska ima 120 lokalnih registara nekretnina, koji nisu povezani.

[15] Neke regije u Italiji vode odvojene registre, ali većina zemlje obuhvaćena je jednim registrom.

[16] Touriñán T., *The Spanish Land Registration system and the IMOLA project* (Španjolski zemljišnoknjižni sustav i projekt IMOLA), u: *IMOLA II Project (The European Land Register Document (ELRD): A common Semantic Model for Land Registers Interconnection)* (Projekt IMOLA II (Europski zemljišnoknjižni dokument): zajednički semantički model za povezivanje zemljišnih knjiga), str. 248.–252.

[17] https://e-justice.europa.eu/109/HR/land_registers_in_eu_countries?GREECE&init=true&member=1

[18] Europska komisija (2015.), str. 242. i 243.

[19] *Ibid*., str. 216.

[20] Moerkerke J., *IMOLA II, the ELRA's commitment with European citizens: opening a collaboration framework with EU authorities* (IMOLA II, Obveza Europske udruge zemljišnih knjiga prema europskim građanima: uspostava okvira za suradnju s tijelima EU-a), u: *IMOLA II Project [...]*, (Projekt IMOLA II [...]), str. 29.

- Registri nekretnina mogu se pregledavati u kontekstu sudskih postupaka povezanih s nepokretnom imovinom[21], uključujući izvršenje sudskih odluka.
- Uvid u registre nekretnina može poslužiti i u svrhu razmjene informacija među poreznim tijelima. Na temelju Direktive 2011/16/EU[22] porezna tijela države članice u kojoj se nalazi nekretnina i porezna tijela države članice u kojoj vlasnik nekretnine ima prebivalište automatski i na prekograničnoj osnovi razmjenjuju informacije o dohotku od imovine i imovinskih prava te o vlasništvu nad nekretninama.
- Registri nekretnina mogu se upotrebljavati za pribavljanje informacija o teretima. To može biti slučaj, primjerice, s financijskim institucijama koje te registre pregledavaju u kontekstu odobravanja kredita i hipotekarnih kredita.
- Javna tijela mogu pregledavati registre nekretnina u postupcima koji se odnose na porezne obveze, uključujući naplatu potraživanja povezanih s porezima, carinama i drugim mjerama obuhvaćenima Direktivom 2010/24/EU[23].
- Registri nekretnina mogu se pregledavati i u predmetima nasljeđivanja. Konkretno, Uredbom (EU) br. 650/2012[24] zahtijeva se da tijela koja izdaju Europsku potvrdu o nasljeđivanju provjere informacije koje se odnose na nekretnine u vlasništvu preminule osobe.
- U stečajnim postupcima registre nekretnina mogu pretraživati javna tijela, ali i vjerovnici.

2.3. Inicijative za povezivanje

Do danas je na razini EU-a pokrenuto nekoliko inicijativa za povezivanje nacionalnih zemljišnih knjiga.

Povezivanje zemljišnih knjiga je tekući projekt koji se financira iz programa Europske unije Pravosuđe[25] i kojem se države članice mogu dobrovoljno pridružiti[26]. Njime se putem europskog portala e-pravosuđe[27] nastoji osigurati jedinstvena pristupna točka za zemljišne knjige država članica koje sudjeluju u projektu. U prvoj fazi projekta uspostavljena je tehnički funkcionalna veza između zemljišnih knjiga Austrije i Estonije. Prospektivna usluga javno je dostupna u demoverziji[28]. Drugi projekt povezivanja zemljišnih knjiga država članica, koji se financira sredstvima EU-a, započet je u ožujku 2020., a dovršen u listopadu 2021. U sklopu tog projekta Latvija je svoje zemljišne knjige povezala s platformom za

[21] M. Cuccaro, *The ELRD as a source of information for courts in Cross-border matters* (Europski zemljišnoknjižni dokument kao izvor informacija za sudove u prekograničnim predmetima), u: *IMOLA II Project [...]*, (Projekt IMOLA II [...]), str. 221. Konkretno: „[…] *s čisto praktičnog stajališta može biti izrazito korisno znati sa sigurnošću je li tužitelj točno obznanio da se vodi postupak pred nadležnim zemljišnoknjižnim odjelom koji se može nalaziti u državi članici koja je različita od one u kojoj nadležni sud donosi odluku u transnacionalnom sporu*".

[22] Direktiva Vijeća 2011/16/EU od 15. veljače 2011. o administrativnoj suradnji u području oporezivanja i stavljanju izvan snage Direktive 77/799/EEZ.

[23] Direktiva Vijeća 2010/24/EU od 16. ožujka 2010. o uzajamnoj pomoći kod naplate potraživanja vezanih za poreze, carine i druge mjere, SL L 84, 31.3.2010., str. 1.–12. i Europska komisija (2021.), str. 29.

[24] Uredba (EU) br. 650/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 4. srpnja 2012. o nadležnosti, mjerodavnom pravu, priznavanju i izvršavanju odluka i prihvaćanju i izvršavanju javnih isprava u nasljednim stvarima i o uspostavi Europske potvrde o nasljeđivanju, SL L 201, 27.7.2012., članak 66. stavak 5.

[25] Uredba (EU) 2021/693 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. travnja 2021. o uspostavi programa Pravosuđe i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 1382/2013 (SL L 156, 5.5.2021., str. 21.–38.).

[26] Za više informacija vidjeti https://lri-ms.eu/

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

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

povezivanje zemljišnih knjiga. Mađarska, Portugal i Španjolska proveli su temeljitu analizu kako bi u potpunosti razumjeli uvjete svojstvene pojedinim zemljama koje je potrebno ispuniti prije početka nacionalnog povezivanja zemljišnih knjiga.

U komunikaciji iz 2020. pod naslovom „Digitalizacija pravosuđa u Europskoj uniji. Paket mogućih instrumenata" Komisija je navela da bi se projekt povezivanja zemljišnih knjiga trebao proširiti na razinu EU-a kako bi se iskoristio njegov puni potencijal radi osiguravanja potpunog sudjelovanja država članica do 2024.[29].

IMOLA (model interoperabilnosti za zemljišne knjige) je projekt Europske udruge zemljišnih knjiga, koji se sufinancira iz programa Europske unije Pravosuđe[30]. Cilj je izraditi zajednički predložak za organizaciju informacija u registrima nekretnina na razini EU-a, koji je povezan s objašnjenjima na različitim jezicima. Glavno je postignuće projekta IMOLA stvaranje koncepta „Europskog zemljišnoknjižnog dokumenta", što predložak za organizaciju informacija u zemljišnim knjigama na razini EU-a koji uključuje semantički model[31].

3. NEKRETNINE I REGISTRI NEKRETNINA U KONTEKSTU PRANJA NOVCA I FINANCIRANJA TERORIZMA

U ovom se poglavlju razmatraju načini upotrebe registara nekretnina u kontekstu SPNFT-a.

3.1. Čimbenici rizika i uobičajena zloupotreba sektora nekretnina u svrhu pranja novca i financiranja terorizma

U skladu s podacima Stručne skupine za financijsko djelovanje (FATF) kupovina nekretnine uobičajen je način pranja prihoda od kaznenih djela, a nekretnine čine oko 30 % imovine stečene kaznenim djelima koja je u cijelom svijetu oduzeta od 2011. do 2013.[32]. Iako je teško prikupiti podatke o razmjerima pranja novca i financiranja terorizma u tom sektoru, Agencija Europske unije za suradnju tijela za izvršavanje zakonodavstva (Europol) predviđa da će srednjoročno, zbog pandemije bolesti COVID-19, sektor nekretnina i građevinski sektor postati još privlačniji za pranje novca[33]. U procjeni rizika od pranja novca i financiranja terorizma koji utječe na jedinstveno tržište i odnose se na prekogranične aktivnosti, koju je Europska komisija provela 2019.[34] („nadnacionalna procjena rizika"), razina izloženosti sektora nekretnina financiranju terorizma procijenjena je kao visoka ili vrlo visoka[35].

Nekretnine imaju ulogu uglavnom u završnoj fazi ciklusa pranja novca, odnosno u fazi integracije[36] te omogućuju integraciju nezakonitih sredstava u zakonito gospodarstvo kako bi

[29] COM(2020) 710 final, str. 13. i 14.
[30] https://www.elra.eu/imola/
[31] *Ibid*.
[32] FATF, *Money Laundering and Terrorist Financing Vulnerabilities of Legal Professionals* (Izloženost pravnih stručnjaka pranju novca i financiranju terorizma), 2013., str. 24.
[33] Europol, *Beyond the Pandemic: How COVID-19 Will Shape the Serious and Organised Crime Landscape in the EU* (Nakon pandemije: kako će pandemija bolesti COVID-19 utjecati na teški i organizirani kriminal u EU-u), 2020. str. 12.
[34] SWD(2019) 650 final.
[35] *Ibid*., str. 171.
[36] Europska komisija (2021.), str. 37.

se prihod vratio kriminalcima, pa čak i stvorio legitiman prihod[37]. Nekretnine su općenito imovina kojoj raste vrijednost te koja, ako se proda, može biti legitiman razlog za nastanak sredstava[38].

Uobičajene metode kriminalaca često uključuju složene sheme za stjecanje nekretnina, kao što su upotreba složenih zajmova ili kreditnog financiranja, posredovanje stručnjakâ, upotreba poslovnih subjekata, manipulacija pri procjeni ili vrednovanja nekretnine, upotreba novčanih instrumenata poput gotovine ili čekova, upotreba hipotekarnih programa ili upotreba nekretnina kako bi se sakrio novac stečen nezakonitim aktivnostima[39].

3.2. Upotreba registara nekretnina u kontekstu SPNFT-a

Informacije sadržane u registrima nekretnina na više načina mogu pomoći nadležnim tijelima i FOJ-evima. Kao potpora ovom izvješću provedena je studija koja je uključivala ciljana savjetovanja s tijelima SPNFT-a, a potvrdila je da su ta tijela općenito zadovoljna brzinom prekogranične razmjene informacija o nekretninama među FOJ-evima i nadležnim tijelima te s informacijama sadržanima u registrima nekretnina jer se tako općenito omogućuje utvrđivanje vlasništva i informacija o nekretninama[40]. Međutim, iako se usklađivanjem informacija sadržanih u registrima nekretnina i omogućivanjem FOJ-evima i nadležnim tijelima da pristupe registrima nekretnina drugih država članica mogu ostvariti prednosti, važno je napomenuti da se u tim registrima ne mogu pronaći sve informacije potrebne FOJ-evima i nadležnim tijelima.

Upotreba složenih shema koje uključuju „fiktivna društva”, složenih vlasničkih struktura koje uključuju trustove ili društva osnovana u jurisdikcijama s niskom razinom transparentnosti odnosno ovlaštenikâ uobičajen je način pranja novca i financiranja terorizma u sektoru nekretnina. Prema podacima iz nadnacionalne procjene rizika iz 2019. predstavnici privatnog sektora smatraju da je vrlo teško utvrditi stvarno vlasništvo nad nekretninom, osobito ako prodavatelj i kupac obavljaju transakciju putem trustova. Anketa provedena među FOJ-evima pokazala je da 61 % ispitanika smatra da su transakcije povezane s nekretninama koje obavljaju samo treće osobe i posrednici uobičajena poslovna praksa u slučajevima pranja novca ili financiranja terorizma u sektoru nekretnina. Nadalje, 44 % ispitanika istaknulo je upotrebu poslovnih subjekata, trustova ili ovlaštenikâ, a 39 % ispitanika navelo je da su velik problem poteškoće pri utvrđivanju stvarnog identiteta vlasnika nekretnine, njezina unajmljivača ili ulagatelja u nekretninu[41].

Registri nekretnina mogu se s drugim povezanim registrima koji su dostupni FOJ-evima i nadležnim tijelima, npr. registri stvarnih vlasnika, upotrebljavati za otkrivanje slučajeva pranja novca i financiranja terorizma u kojima se primjenjuju navedene tehnike jer mogu pružiti pouzdane, dodatne i ažurirane informacije o sadašnjim, a u nekim slučajevima i o

[37] Služba Europskog parlamenta za istraživanja, *Understanding Money Laundering through Real Estate Transactions* (Razumijevanje pranja novca putem transakcija povezanih s nekretninama), 2019., str. 2. i Europska komisija (2021.), *ibid*.

[38] FATF, *Money Laundering and Terrorist Financing Vulnerabilities of Legal Professionals* (Izloženost pravnih stručnjaka pranju novca i financiranju terorizma), 2013., str. 44.

[39] FAFT/OECD, *Money laundering and terrorist financing through the real estate sector* (Pranje novca i financiranje terorizma preko sektora nekretnina), 2007.

[40] Europska komisija (2021.), str. 87. i 91. (sadržaj registara nekretnina) te 101. i 102. (prekogranična razmjena informacija).

[41] Europska komisija (2021.), str. 50. Bilo je moguće odabrati više odgovora.

bivšim vlasnicima nekretnine. U anketi provedenoj među nadležnim tijelima i obveznicima više od 80 % ispitanika izjavilo je da im informacije o prošlim i sadašnjim vlasnicima koriste u obavljanju posla[42]. Neki od njih usto su iznijeli da ponekad nedostaju informacije o pravima vlasništva te da zbog nedostatka dodatnih osobnih podataka, kao što je osobni identifikacijski broj, nije moguće utvrditi stvarnog vlasnika[43].

Načini pranja novca i financiranja terorizma u sektoru nekretnina uključuju i neuobičajene cijene nekretnina, koje mogu biti više ili niže od njihove tržišne vrijednosti[44]. Zajednička im je i neusklađenost između prijavljenog dohotka/imovine kupca i vrijednosti nekretnine[45]. U tom je kontekstu 63 % ispitanika navelo da je cijena nekretnine vrlo važna informacija. Ispitanici su isto tako izjavili da u registru nedostaje kupovna cijena ili procjena vrijednosti nekretnine[46]. Najnoviji podaci o uključivanju takvih informacija datiraju iz 2014. Nadalje, podaci o kupovnoj cijeni pohranjeni su u registrima nekretnina 14 država članica[47], dok su u drugih šest država članica pohranjeni, ali se ne nalaze ni u jednom registru ili su upisani izvan registra nekretnina[48]. S tim je povezan nedostatak povijesnih zapisa o prijenosu vlasništva nad nekretninama, sredstvima plaćanja (osobito s obzirom na rastući trend kupovine nekretnina gotovinom) i kupoprodajnim ugovorima.

Ispitanici su isto tako izrazili zabrinutost u pogledu točnosti informacija sadržanih u registrima (npr. opis nekretnine koji (više) nije točan) i njihove potpunosti (unatoč rasprostranjenosti na tržištu kondominiji nisu uključeni u sve registre).

U sljedećem se odjeljku prednosti i nedostaci povezivanja registara nekretnina analiziraju iz perspektive okvira SPNFT-a i upotrebe tih registara za potrebe sprečavanja i borbe protiv prekograničnog pranja novca i financiranja terorizma povezanih sa sektorom nekretnina.

4. USKLAĐIVANJE INFORMACIJA SADRŽANIH U REGISTRIMA NEKRETNINA

Za potrebe ovog izvješća „usklađivanje informacija u registrima nekretnina” znači određivanje minimalnog skupa podataka o nekretnini koji bi dostavile sve države članice.

Usklađivanje informacija koje su trenutačno dostupne u registrima vjerojatno ne bi bilo dovoljno za zadovoljavanje potreba tijela SPNFT-a. Informacije koje su najčešće potrebne FOJ-evima i nadležnim tijelima, kao što su identifikacijski podaci prodavatelja/kupca, cijena nekretnine, datum prodaje ili promjene vlasništva (uključujući evidenciju prijenosa vlasništva), obično nisu dostupne u registrima. Stoga bi svako potencijalno usklađivanje trebalo popratiti dodatnim podacima koji se prikupljaju i pohranjuju u registrima kako bi se stvorila dodana vrijednost za SPNFT.

[42] *Ibid*., str. 90.
[43] *Ibid*.
[44] OECD, *Money Laundering and Terrorist Financing Awareness Handbook for Tax Examiners and Tax Auditors* (Informativni priručnik o pranju novca i financiranju terorizma za porezne inspektore i porezne revizore), 2019., str. 48.; FATF, *Risk-Based Approach Guidance for Real Estate Agents* (Smjernice za posrednike u prometu nekretnina temeljene na riziku), 2008., str. 22. i Europska komisija (2021.), str. 38.
[45] Europska komisija (2021.), str. 51.
[46] *Ibid*., str. 91.
[47] Austrija, Belgija, Bugarska, Cipar, Danska, Estonija, Grčka, Španjolska, Litva, Luksemburg, Latvija, Nizozemska, Rumunjska i Švedska te Europska komisija (2015.), str. 171.–175.
[48] Irska, Njemačka, Finska, Portugal, Češka, Slovačka, *ibid*.

Istodobno bi trebalo pažljivo oblikovati pristup takvim informacijama jer njihova dostupnost u druge svrhe možda neće uvijek biti proporcionalna.

4.1. Prednosti

Usklađivanje informacija sadržanih u registrima nekretnina može imati brojne prednosti koje nadilaze sprečavanje i borbu protiv pranja novca, povezanih predikatnih kaznenih djela i financiranja terorizma. Usklađivanje može biti poticaj za dovršetak digitalizacije nacionalnih registara nekretnina i poboljšanje pristupa tim registrima kako bi oni bili primjereni za digitalno doba. Osim toga, može pridonijeti pravnoj sigurnosti jer ta zajednička struktura u koju se pohranjuju terminološki jasne informacije s pravnom vrijednosti može sama po sebi pridonijeti većoj transparentnosti i pouzdanosti informacija. Usklađivanjem podataka sadržanih u registrima nekretnina omogućio bi se i brži pristup informacijama i njihova upotreba. Naposljetku, dostupnost usklađenih informacija u registrima nekretnina olakšala bi utvrđivanje vlasništva nad nekretninama na nacionalnoj razini ili u drugim državama članicama. Time bi se stoga pridonijelo radu financijsko-obavještajnih jedinica i financijskim istragama, ali i aktivnostima zamrzavanja i oduzimanja imovine.

4.2. Nedostaci i ograničenja

Registri nekretnina poprimili su današnji oblik u kontekstu posebnih nacionalnih sustava organizacije vlasništva.

U članku 345. UFEU-a utvrđeno je načelo neutralnosti Ugovorâ u odnosu na pravila kojima se uređuje sustav vlasništva nad nekretninama u državama članicama. Međutim, to ne znači da ta pravila ne podliježu temeljnim pravilima Europske unije, uključujući, među ostalim, zabranu diskriminacije, slobodu poslovnog nastana i slobodno kretanje kapitala[49]. Drugim riječima, članak 345. UFEU-a ne bi bio prepreka usklađivanju pitanja kao što su prikupljanje, pohrana i prikaz skupa zajednički utvrđenih podataka sve dok se poštuju temeljna načela prava Unije, a osobito njezina neutralnost u odnosu na pravila kojima se uređuje sustav vlasništva nad nekretninama u državama članicama.

Zbog pravnih, političkih, organizacijskih i povijesnih razlika među registrima širom EU-a usklađivanje registara nekretnina zahtijevalo bi velik trud država članica jer bi moglo uzrokovati znatnu preraspodjelu zadaća, reviziju nacionalnih pravnih okvira te preispitivanje i izmjene organizacije i funkcioniranja registara.

Usklađivanje informacija koje su već sadržane u registrima podrazumijevalo bi administrativne i financijske troškove. Kako je navedeno u točki 4.2., usklađivanje informacija zahtijevalo bi izmjene zakonodavstva, preispitivanje funkcioniranja registara, a možda i preraspodjelu nadležnosti na nacionalnoj i podnacionalnoj razini. Pri pokušaju procjene takvi su troškovi bili na razumnoj razini samo kad je riječ o registrima (pri čemu je izračunano da bi kadrovske potrebe uključivale tri ekvivalenta punog radnog vremena i da bi po državi članici bio potreban jednokratni trošak od 50 000 EUR, s ograničenim ponavljajućim troškovima[50]), ali pritom nisu uzeti u obzir troškovi koje je teže procijeniti,

[49] Presuda Suda Europske unije (Sud) u spojenim predmetima C-105/12 do C-107/12, *Essent NV i drugi*, točke 29.–36.; Mišljenje 2/15 Suda (Singapur), točka 107.

[50] Europska komisija (2021.), str. 99.

kao što su izmjene zakonodavstva i preraspodjela nadležnosti. Pouzdanije procjene moguće su samo na temelju preciznih modela usklađivanja.

4.3. Zaključci

Iako su procijenjeni troškovi usklađivanja mali, mogu se smatrati samo djelomičnima te stoga ne pružaju točnu sliku toga što podrazumijeva takvo usklađivanje. Još je važnije da bi iz perspektive SPNFT-a bilo moguće uskladiti samo informacije relevantne za sprečavanje i borbu protiv pranja novca i financiranja terorizma. Međutim, kako je prethodno navedeno, većina informacija koje su potrebne tijelima SPNFT-a nije sadržana u registrima nekretnina. Naprotiv, većina informacija sadržanih u registrima nekretnina nije relevantna za SPNFT i ne bi se mogla uskladiti za njegove potrebe.

5. POVEZIVANJE NACIONALNIH REGISTARA NEKRETNINA

Registri nekretnina mogu se povezati na razne načine. Mogao bi se slijediti primjer registara stvarnih vlasnika koji su povezani na temelju Direktive o sprečavanju pranja novca s pomoću zajedničkog sučelja na portalu e-pravosuđe. Osim toga, mogao bi se uspostaviti središnji sustav koji povlači informacije iz nacionalnih registara nekretnina i prikazuje ih na usklađen način.

5.1. Prednosti

Povezivanjem nacionalnih registara nekretnina na razini EU-a olakšao bi se prekogranični pristup informacijama sadržanima u nacionalnim registrima svih država članica. Njime bi se poduprla učinkovitija provedba pravila EU-a u građanskim i kaznenim stvarima te poboljšao pristup pravosuđu, ali bi mogao imati i širu primjenu kao katalizator za unutarnje tržište jer se njime olakšavaju prekogranične transakcije.

Kad je riječ o području SPNFT-a, povezivanjem javna tijela mogla bi dobiti sveobuhvatniji uvid u imovinu u vlasništvu fizičkih ili pravnih osoba, odnosno pravnih aranžmana. Pristup podacima o nekretninama na razini EU-a mogao bi pomoći pri otkrivanju prekograničnih elemenata za vrijeme provedbe strateških i operativnih analiza te u kontekstu financijskih istraga. Takvim bi se povezivanjem isto tako omogućile brže i učinkovitije mjere zamrzavanja i oduzimanja imovine. Izvan okvira SPNFT-a javna tijela koja se bave predmetima nasljeđivanja mogla bi imati koristi od lakšeg prekograničnog pristupa podacima jer se procjenjuje da svaki deseti predmet nasljeđivanja u EU-u ima prekograničnu dimenziju[51]. Konačno, povezivanje bi moglo poslužiti kao katalizator za modernizaciju registara, uključujući njihovu potpunu digitalizaciju.

5.2. Nedostaci i ograničenja

Potrebno je razmotriti brojne čimbenike. Najprije, svako povezivanje moralo bi se suočiti s nesigurnošću informacija sadržanih u registru, koja je usko povezana s nacionalnim sustavom u kojem je uspostavljen registar nekretnina, među ostalim s obzirom na provjeru registriranih informacija. Ako ga ne prati usklađivanje, svako povezivanje moglo bi ostaviti pogrešan dojam o usporedivosti informacija sadržanih u registrima. Pitanje usporedivosti informacija

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

povezano je s njihovom sveobuhvatnošću. Iako u registrima nekretnina nisu pohranjene sve relevantne informacije, povezani registri mogu odati pogrešan dojam da sadržavaju sve informacije koje su potrebne nadležnim tijelima, dok bi te informacije zapravo mogle biti pohranjene negdje drugdje. Dodatni je problem rizik od toga da sama povezanost registara ne bi osigurala dovoljnu jasnoću, osim ako je terminologija ispravno prevedena na druge jezike, uključujući pravilno tumačenje pravnih specifičnosti.

Jednokratni troškovi usklađivanja informacija koje su sadržane u registrima nekretnina i povezivanja tih registara okvirno bi iznosili od 95 000 EUR do 320 000 EUR, dok bi ponavljajući godišnji troškovi za države članice iznosili od 50 000 EUR do 175 000 EUR, ovisno o razini izmjena koje je potrebno provesti u postojećim registrima[52]. Osim toga, na razini EU-a trebalo bi snositi godišnje troškove upravljanja povezivanjem u iznosu od približno 100 000 EUR. Kako je navedeno u točki 4.3., u tim se procjenama ne uzima u obzir trošak izmjena zakonodavstva i preraspodjele nadležnosti. Pouzdanije procjene moguće su samo na temelju preciznih modela povezivanja.

5.3. Zaključci

Prethodna analiza pokazuje da bi povezivanje postojećih registara nekretnina bez barem djelomičnog usklađivanja informacija iz tih registara uzrokovalo brojne slabosti koje bi mogle poništiti prednosti povezivanja. Iz perspektive troškova samo povezivanje ne bi zahtijevalo znatno manja sredstva u odnosu na situaciju u kojoj ga prati određeni stupanj usklađivanja informacija sadržanih u registrima[53].

6. PROCJENA PROPORCIONALNOSTI I NUŽNOSTI

Ovim se izvješćem nastoje pružiti informacije o relevantnosti usklađivanja ili povezivanja registara nekretnina isključivo iz perspektive SPNFT-a. Njime se ne žele zamijeniti niti dovesti u pitanje procjene proporcionalnosti i nužnosti drugih mogućih inicijativa Komisije koje se odnose na registre nekretnina u širem smislu.

Prethodna analiza pokazuje da se povezivanjem registara nekretnina, ako je popraćeno potrebnom razinom usklađivanja, mogu osigurati prednosti koje proizlaze iz omogućivanja građanima i poduzećima da ostvaruju svoje slobode te da se njime može osigurati učinkovit pristup pravosuđu u prekograničnim situacijama. Zbog toga je Komisija predvidjela da bi do 2024. sve države članice trebale sudjelovati u povezivanju zemljišnih knjiga[54].

Gledajući strogo iz perspektive SPNFT-a, povratne informacije FOJ-eva i nadležnih tijela pokazuju da je općenita brzina prekogranične razmjene informacija o nekretninama zadovoljavajuća. Međutim, mnoge informacije koje su potrebne tijelima SPNFT-a trenutačno nisu pohranjene u registrima nekretnina. Stoga unatoč visokim rizicima od pranja novca i financiranja terorizma s kojima se suočava taj sektor sa stajališta SPNFT-a nema uvjerljivih razloga kojima bi se opravdalo povezivanje registara nekretnina za potrebe SPNFT-a.

[52] Očekuje se da bi u 18 država članica nastali troškovi niske razine, dok se u sedam država članica očekuju troškovi više razine, a u dvjema državama članicama troškovi srednje razine; vidjeti Europska komisija (2021.), str. 97.
[53] *Ibid*. str. 99. i 100.
[54] COM(2020) 710 final, str. 13. i 14. Vidjeti gornji odjeljak 2.3.

Kako bi se poduprlo djelovanje tijela SPNFT-a, u Komisijinu prijedlogu šeste direktive o sprečavanju pranja novca povećava se opseg informacija kojima ta tijela mogu pristupiti, a odnose se na transakcije povezane s nekretninama[55]. Usto, kako bi se spriječila zloupotreba složenih vlasničkih struktura ili gotovine u okviru pranja novca u sektoru nekretnina, prijedlogom uredbe o sprečavanju pranja novca proširuju se zahtjevi u pogledu transparentnosti stvarnog vlasništva na strane pravne subjekte koji kupuju nekretnine u Uniji[56] i utvrđuje se gornja granica od 10 000 EUR za uplate u gotovini[57].

7. ZAKLJUČCI

U ovom izvješću utvrđuju se brojni elementi koje je potrebno uzeti u obzir kad je riječ o mogućem povezivanju registara nekretnina i usklađivanju informacija koje ti registri sadržavaju isključivo za potrebe SPNFT-a. Njime se ne žele zamijeniti niti dovesti u pitanje procjene proporcionalnosti i nužnosti drugih mogućih inicijativa Komisije koje se odnose na registre nekretnina u širem smislu.

U izvješću su prepoznati rizici od pranja novca i financiranja terorizma kojima je izložen sektor nekretnina i istaknuta je prednost koje bi povezivanje i usklađivanje takvih registara moglo u tom kontekstu donijeti za građane i za cijelo jedinstveno tržište.

Analiza u okviru ovog izvješća istodobno upućuje na složenost i raznolikost registara nekretnina u državama članicama, na koje znatno utječu povijesni čimbenici i različiti nacionalni sustavi prava vlasništva.

Stoga nijedan mogući zakonodavni prijedlog za povezivanje i usklađivanje registara nekretnina ne bi trebalo razmatrati isključivo ni prvenstveno iz perspektive SPNFT-a. Registri nekretnina nisu samo instrument SPNFT-a. Njihove osnovne funkcije i razlozi za uspostavu povezani su s potrebom za upisom prava vlasništva, prostornim planiranjem i oporezivanjem. Registri nekretnina prvenstveno su namijenjeni tijelima koja nisu zadužena za sprečavanje i borbu protiv pranja novca i financiranja terorizma. Osim toga, okvirom SPNFT-a nastoji se nadležnim tijelima i FOJ-evima osigurati pristup informacijama koje su im potrebne za sprečavanje i borbu protiv pranja novca i financiranja terorizma. Kao takav ne bi mogao poslužiti kao osnova za usklađivanje informacija u registrima nekretnina koje nisu relevantne za SPNFT.

Analiza je pokazala da je, iz perspektive SPNFT-a, kvaliteta prekogranične razmjene informacija o vlasništvu nad nekretninama općenito zadovoljavajuća i da se iz registara nekretnina ne mogu dobiti sve informacije potrebne za SPNFT. To znači da nije prijeko potrebno povezati registre nekretnina za potrebe SPNFT-a.

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