EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 9.3.2022
COM(2022) 87 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om vurdering af nødvendigheden af og proportionaliteten i forbindelse med at harmonisere oplysningerne i ejendomsregistrene og behovet for at sammenkoble disse registre

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om vurdering af nødvendigheden af og proportionaliteten i forbindelse med at harmonisere oplysningerne i ejendomsregistrene og behovet for at sammenkoble disse registre

1. INDLEDNING

I henhold til artikel 32b, stk. 2, i direktiv (EU) 2015/849[1] ("hvidvaskdirektivet"), som ændret ved direktiv (EU) 2018/843[2] ("femte hvidvaskdirektiv"), skal Kommissionen forelægge Europa-Parlamentet og Rådet en rapport, der vurderer nødvendigheden af og proportionaliteten i forbindelse med at harmonisere oplysningerne i ejendomsregistrene og behovet for at sammenkoble disse registre. Selv om fristen for forelæggelse af denne rapport var den 31. december 2020, valgte Kommissionen at stille vedtagelsen i bero, således at vurderingen kunne tages i betragtning ved udarbejdelsen af en række lovforslag om bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme (AML/CFT), som den vedtog den 20. juli 2021[3].

Hvidvaskdirektivet omfatter en række foranstaltninger til håndtering og begrænsning af risiciene for hvidvask af penge og finansiering af terrorisme i sektoren for fast ejendom. Disse omfatter inddragelsen af notarer og andre juridiske aktører, der deltager i transaktioner vedrørende fast ejendom, samt ejendomsmæglere inden for rammerne af de enheder, der er omfattet af AML/CFT-forpligtelser, og som følge af ændringer indført ved femte hvidvaskdirektiv at gøre oplysninger om ejerskab af fast ejendom tilgængelige for de nationale AML/CFT-myndigheder. I henhold til hvidvaskdirektivets artikel 32b, stk. 1, skal medlemsstaterne give finansielle efterretningsenheder (FIU'er) og kompetente myndigheder adgang til oplysninger, som muliggør rettidig identifikation af alle fysiske eller juridiske personer, der ejer fast ejendom, herunder gennem registre eller elektroniske systemer for dataudtræk, når sådanne registre eller systemer er tilgængelige.

For at opfylde kravene i artikel 32b, stk. 2, omfatter denne rapport i) en analyse af den aktuelle status for ejendomsregistre, ii) en beskrivelse af, hvordan adgang til ejendomsregistre kan hjælpe FIU'er og kompetente myndigheder, samt iii) vurderingen af fordele, svagheder og krav forbundet med både harmonisering af oplysninger i registrene og sammenkoblingen af sådanne registre. På grundlag af disse elementer foretages der en indledende vurdering af proportionaliteten og nødvendigheden af harmonisering og sammenkobling.

---

[1] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/849 af 20. maj 2015 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme, om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 648/2012 og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/60/EF samt Kommissionens direktiv 2006/70/EF (EØS-relevant tekst) (EUT L 141 af 5.6.2015, s. 73), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/843 af 30. maj 2018.

[2] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/843 af 30. maj 2018 om ændring af direktiv (EU) 2015/849 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme og om ændring af direktiv 2009/138/EF og 2013/36/EU (EUT L 156 af 19.6.2018, s. 43).

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

Udarbejdelsen af denne rapport blev bistået af en uafhængig undersøgelse foretaget af en ekstern kontrahent, der blev bestilt i 2020[4]. Undersøgelsen kortlagde oplysninger om medlemsstaternes ejendomsregistre og analyserede tidligere og nuværende initiativer til at sammenkoble registrene og harmonisere de oplysninger, som de indeholder. Denne rapport bygger også på oplysninger fra en undersøgelse, som Kommissionen bestilte i 2014[5], og som fremlagde resultaterne af en erhvervsmæssig og en teknisk undersøgelse, der udgjorde det indledende arbejde med at opbygge en sammenkobling af tingbøger på den europæiske e-justiceportal.

I denne rapport anvendes udtrykket "ejendomsregister" som et begreb, der dækker både tingbøger[6] og matrikelregistre[7], som begge kan indeholde oplysninger, der gør det muligt at identificere en fysisk eller juridisk person, der ejer fast ejendom. Disse registre supplerer normalt hinanden, idet tingbøger indeholder den officielle registrering af rettigheder via skøder eller ejendomsret, og matrikelregistre rummer en offentlig fortegnelse over fast ejendom. I praksis bør medlemsstaterne i forbindelse med eventuelle harmoniserings- og/eller sammenkoblingsprojekter identificere de relevante nationale registre fra sag til sag og medtage både tingbøger og matrikelregistre, hvis disse er adskilte i henhold til deres nationale lovgivning.

2. STATUS

2.1. Medlemsstaternes registre med oplysninger om ejere af fast ejendom

Medlemsstaternes ejendomsregistre varierer betydeligt med hensyn til organisering, centralisering, digitaliseringsniveau og deres respektive indhold.

De fleste medlemsstater har organiseret oplysninger om fast ejendom i to registre — en tingbog og et matrikelregister. Otte medlemsstater forvalter deres tingbøger sammen med matrikelregistret[8]. Nogle medlemsstater har også valgt at oprette særskilte databaser til særlige formål — f.eks. til afgiftsregistrering af den faste ejendom[9] eller til købsprisen og/eller transaktionsoplysningerne[10].

I den lange tradition for registrering af oplysninger om fast ejendom, som går tilbage til det 19. århundrede, er der opstået to fremherskende registreringsordninger — skøderegistrering og registrering af ejendomsret. Et skøde er en registrering af en bestemt transaktion. Det

[4] Europa-Kommissionen, Generaldirektoratet for Finansiel Stabilitet, Finansielle Tjenesteydelser og Kapitalmarkedsunionen, Study on the harmonisation and interconnection of real estate registers: final report, Publikationskontoret, 2021, https://data.europa.eu/doi/10.2874/068191, herefter "Europa-Kommissionen (2021)".
[5] Europa-Kommissionen. Generaldirektoratet for Retlige Anliggender, P. Schmitz, P. Athanasiou, P. Torrinha m.fl., Land Registers Interconnection feasibility and implementation analysis, Publikationskontoret, 2015, https://data.europa.eu/doi/10.2838; herefter "Europa-Kommissionen (2015)".
[6] Ved tingbog forstås et offentligt register over skøder eller rettigheder vedrørende fast ejendom.
[7] Matrikelregistret er en systematisk beskrivelse af arealenhederne inden for et område. Beskrivelsen består af kort, der identificerer hver enheds beliggenhed og grænser, og af registreringer. De vigtigste oplysninger i registrene er enhedens identifikationsnummer og areal, normalt opdelt efter arealanvendelsesklasse.
[8] Cypern, Danmark, Ungarn, Litauen, Rumænien, Slovakiet, Slovenien og Estland.
[9] Portugal og Frankrig.
[10] Tyskland og Finland.

tjener som bevis for en specifik aftale (som f.eks. salg af fast ejendom), men det er ikke i sig selv et bevis for de handlende parters retlige ret til at indgå og opfylde aftalen[11]. Under den alternative ordning, hvor det er rettighederne, der registreres, er registreringen af ejendomsretten et bevis for ejerskab. I øjeblikket har 23 medlemsstater en ejendomsretsordning eller begge ordninger, mens fire medlemsstater alene har en skødeordning[12]. I nogle medlemsstater er der sket en gradvis overgang fra skødeordningen til ejendomsretsordningen, men der er ikke sket nogen ændringer i den modsatte retning[13].

For mange medlemsstater er de forskellige typer registre, der er beskrevet ovenfor, centraliseret på nationalt plan — dvs. de dækker hele landets område. Dette er imidlertid ikke tilfældet for Frankrig[14], Tyskland og Italien[15]. Spanien har et blandet system: Selv om landet har mere end 1 000 tingbøger med enekompetencer og databaser, har det også en national sammenkoblet platform[16]. Grækenland har et lignende system, hvor tingbogens database forvaltes centralt for hele landet af et selskab og ajourføres af de lokale tingbøger på grundlag af deres transaktioner[17].

De fleste medlemsstater har digitaliserede registre, der er tilgængelige online. Der findes dog undtagelser. I Frankrig er oplysningerne i de lokale registre ikke tilgængelige online, selv om de er digitaliseret, og søgeresultater leveres manuelt på en asynkron måde (med undtagelse af regionerne Alsace og Moselle)[18]. Luxembourgs register er også offline[19].

2.2. Ejendomsregistrenes rolle og formål i det indre marked

Det primære formål med ejendomsregistrenes oplysninger er retssikkerhed med hensyn til tredjemands ejendomsrettigheder og rettigheder med hensyn til en given ejendomsenhed. Ud over offentlige myndigheder anvender borgere og fagfolk oplysninger, der er lagret i ejendomsregistre, oftest baseret på en legitim interesse i forbindelse med en potentiel udveksling af ejerskab eller en fordring som tredjepart. Ejendomsregistre kan også anvendes indenlandsk i grænseoverskridende situationer og har således betydning for det indre marked. Følgende liste giver et ikke-udtømmende overblik over de tilfælde, hvor ejendomsregistre kan anvendes på tværs af grænserne:

- En typisk anvendelse af ejendomsregistre er i forbindelse med køb af fast ejendom i en anden medlemsstat. Borgere og fagfolk kan have et ønske om at kontrollere den

[11] Europa-Kommissionen (2015), s. 273.
[12] Ibidem, s. 145-146, undtagen Det Forenede Kongerige. De medlemsstater, der har en ejendomsretsordning eller begge ordninger, er Østrig, Bulgarien, Cypern, Tjekkiet, Tyskland, Danmark, Estland, Grækenland, Spanien, Finland, Frankrig, Kroatien, Ungarn, Irland, Italien, Litauen, Letland, Malta, Polen, Portugal, Sverige, Slovenien og Slovakiet. De medlemsstater, der alene har en skødeordning, er Belgien, Luxembourg, Nederlandene og Rumænien. I Frankrig anvender regionerne Alsace og Moselle skøderegistreringsordningen (i modsætning til resten af landet). Det samme gælder for den selvstyrende provins Trento i Italien.
[13] Europa-Parlamentet — Study for the JURI Committee, Cross Border Acquisitions of Residential Property in the EU: Problems Encountered by Citizens, 2016, s. 58 og 59.
[14] Frankrig har 120 lokale ejendomsregistre, som ikke er indbyrdes forbundne.
[15] I Italien fører nogle regioner særskilte registre, men det meste af landet dækkes af ét register.
[16] T. Touriñán, "The Spanish Land Registration system and the IMOLA project", i: *IMOLA II Project (The European Land Register Document (ELRD):* A common Semantic Model for Land Registers Interconnection), s. 248 og 252.
[17] https://e-justice.europa.eu/content_land_registers_in_member_states-109-el-en.do?member=1.
[18] Europa-Kommissionen (2015), s. 242 og 243.
[19] Ibidem, s. 216.

retlige status af og byrderne ved en ejendom, der er beliggende i udlandet, eller den korrekte registrering af ejendom[20].

- Der kan søges i ejendomsregistre i forbindelse med retssager vedrørende fast ejendom[21], herunder i forbindelse med fuldbyrdelse af retsafgørelser.
- Ejendomsregistre kan også konsulteres med henblik på udveksling af oplysninger mellem skattemyndighederne. I henhold til direktiv 2011/16/EU[22] udveksles oplysninger om indtægt fra og ejendomsret til fast ejendom automatisk på tværs af grænserne mellem skattemyndighederne i den medlemsstat, hvor ejendommen er beliggende, og skattemyndighederne i den medlemsstat, hvor ejeren af ejendommen er hjemmehørende.
- Ejendomsregistre kan bruges til at indhente oplysninger om byrder. Dette kan f.eks. være tilfældet med finansielle institutioners søgninger i forbindelse med bevilling af lån og realkreditlån.
- Myndighederne kan søge i ejendomsregistre i forbindelse med sager vedrørende skatteforpligtelser, herunder inddrivelse af skatter, afgifter og andre foranstaltninger, der er omfattet af direktiv 2010/24/EU[23].
- Søgning i ejendomsregistre kan også finde sted i forbindelse med arvesager. Navnlig kræves det i forordning (EU) nr. 650/2012[24], at den myndighed, der udsteder et europæisk arvebevis, skal kontrollere oplysningerne om den afdødes ejendom.
- I forbindelse med konkursbehandling kan søgninger i ejendomsregistrene foretages af en myndighed, men også af kreditorer.

2.3. Initiativer vedrørende sammenkobling

Til dato har der været en række initiativer på EU-plan vedrørende sammenkobling af nationale tingbøger.

Sammenkoblingen af tingbøger er et igangværende projekt, der finansieres af Den Europæiske Unions program for retlige anliggender[25], og som medlemsstaterne kan tilslutte sig på frivillig basis[26]. Det har til formål gennem den europæiske e-justiceportal[27] at oprette et

---

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

[21] M. Cuccaro, "The ELRD as a source of information for courts in Cross-border matters", i IMOLA II Project (…), s. 221. Navnlig fremgår følgende: "(...) ud fra et rent praktisk synspunkt kan det være yderst nyttigt med sikkerhed at vide, om sagsøger på korrekt vis har offentliggjort eksistensen af retssagen i den kompetente tingbog, som kan befinde sig i en anden medlemsstat end den, hvor den kompetente dommer træffer afgørelse i den grænseoverskridende tvist."

[22] Rådets direktiv 2011/16/EU af 15. februar 2011 om administrativt samarbejde på beskatningsområdet og om ophævelse af direktiv 77/799/EØF.

[23] Rådets direktiv 2010/24/EU af 16. marts 2010 om gensidig bistand ved inddrivelse af fordringer i forbindelse med skatter, afgifter og andre foranstaltninger (EUT L 84 af 31.3.2010, s. 1) og Europa-Kommissionen (2021), s. 29.

[24] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 650/2012 af 4. juli 2012 om kompetence, lovvalg, anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser vedrørende arv, og om accept og fuldbyrdelse af officielt bekræftede dokumenter vedrørende arv og om indførelse af et europæisk arvebevis (EUT L 201 af 27.7.2012, jf. artikel 66, stk. 5).

[25] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/693 af 28. april 2021 om oprettelse af programmet for retlige anliggender og om ophævelse af forordning (EU) nr. 1382/2013 (EUT L 156 af 5.5.2021, s. 21).

[26] For yderligere oplysninger henvises til https://lri-ms.eu/.

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

enkelt adgangspunkt til de deltagende medlemsstaters tingbøger. Projektets første fase resulterede i, at der blev etableret en teknisk brugbar sammenkobling af ejendomsregistrene i Østrig og Estland. Den fremtidige tjeneste er offentligt tilgængelig som en demo[28]. Det andet projekt om medlemsstaternes sammenkobling af tingbøger, der blev støttet af EU-midler, startede i marts 2020 og sluttede i oktober 2021. Inden for rammerne af projektet koblede Letland sin tingbog til tjenesteplatformen for sammenkobling af tingbøger. Ungarn, Portugal og Spanien foretog en grundig analyse for at opnå fuld forståelse af de landespecifikke betingelser, der skal opfyldes, inden udviklingen af den nationale forbindelse til sammenkoblingen af tingbøger iværksættes.

I sin meddelelse fra 2020 "Digitalisering af retsvæsenet i Den Europæiske Union". En værktøjskasse af muligheder" anførte Kommissionen, at den for at udnytte sammenkoblingen af ejendomsregistres fulde potentiale bør udvide sammenkoblingen til at omfatte hele EU med det formål at sikre medlemsstaternes fulde deltagelse senest i 2024[29].

IMOLA (interoperabilitetsmodel for tingbøger) er et projekt under European Land Registry Association, som medfinansieres af Den Europæiske Unions program for retlige anliggender[30]. Projektet har til formål at udarbejde en fælles skabelon for organisering af oplysninger i ejendomsregistre på EU-plan, der er forbundet med forklarende materiale på forskellige sprog. IMOLA's vigtigste resultat er oprettelsen af konceptet et "europæisk tingbogsdokument", som er en skabelon til tilrettelæggelse af tingbogsoplysninger på EU-plan, herunder en semantisk model[31].

3. FAST EJENDOM OG EJENDOMSREGISTRE I FORBINDELSE MED HVIDVASK AF PENGE OG FINANSIERING AF TERRORISME

I dette kapitel ses der nærmere på, hvordan ejendomsregistrene kan anvendes i forbindelse med bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme.

3.1. Risikofaktorer og almindelige former for misbrug af ejendomssektoren til hvidvask af penge og finansiering af terrorisme

Ifølge Den Finansielle Aktionsgruppe (FATF) er køb af fast ejendom en almindelig afsætningsmulighed for udbytte fra kriminelle aktiviteter, idet fast ejendom udgør ca. 30 % af de kriminelle aktiver, der blev konfiskeret på verdensplan mellem 2011 og 2013[32]. Selv om det er vanskeligt at indhente oplysninger om omfanget af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme i sektoren, forventer Den Europæiske Unions Agentur for Retshåndhævelsessamarbejde (Europol), at ejendomssektoren og bygge- og anlægssektoren på mellemlang sigt vil blive endnu mere attraktive for hvidvask af penge som følge af covid-19-pandemien[33]. I Europa-Kommissionens vurdering fra 2019 af risikoen for hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, der påvirker det indre marked og vedrører

[28] https://lri-ms.eu/outcomes.
[29] COM(2020) 710 final, s. 13 og 14.
[30] https://www.elra.eu/imola/.
[31] Ibidem.
[32] FATF, Money Laundering and Terrorist Financing Vulnerabilities of Legal Professionals, 2013, s. 24.
[33] Europol, Beyond the Pandemic: How COVID-19 Will Shape the Serious and Organised Crime Landscape in the EU, 2020, s 12.

grænseoverskridende aktiviteter[34] (den "overnationale risikovurdering"), blev ejendomssektorens sårbarhed over for henholdsvis finansiering af terrorisme og hvidvask af penge vurderet som væsentlig og væsentlig/meget væsentlig[35].

Fast ejendom spiller hovedsagelig en rolle i den sidste fase af hvidvaskcyklussen, nemlig i integrationsfasen[36]. Den gør det muligt at integrere ulovlige midler i den lovlige økonomi, tilbageføre udbyttet til kriminelle og endda generere lovlige indtægter[37]. Fast ejendom er også generelt et værdifuldt aktiv, som, hvis det sælges, kan give en legitim grund til, at der opstår midler[38].

Almindelige metoder, der anvendes af kriminelle, omfatter ofte komplekse ordninger for erhvervelse af fast ejendom — fra brug af komplekse lån eller kreditfinansiering, formidling via fagfolk, brug af selskabsformer, manipulation af en ejendoms vurdering eller værdiansættelse, brug af monetære instrumenter såsom kontanter eller checks, brug af realkreditordninger eller anvendelse af ejendomme til at skjule penge, der genereres af ulovlige aktiviteter[39].

3.2. Anvendelse af ejendomsregistre i forbindelse med bekæmpelse af hvidvask af penge/bekæmpelse af finansiering af terrorisme (AML/CFT)

Oplysninger i ejendomsregistre kan hjælpe kompetente myndigheder og FIU'er på en række måder. Den undersøgelse, der blev afsluttet til støtte for denne rapport, og som omfattede målrettede høringer af AML/CFT-myndighederne, bekræfter, at de generelt er tilfredse med hastigheden af grænseoverskridende udveksling af oplysninger om fast ejendom mellem FIU'er og kompetente myndigheder samt med oplysningerne i ejendomsregistrene, da de generelt gør det muligt at identificere ejere og oplysninger om fast ejendom[40]. Selv om der kan opnås fordele ved at harmonisere oplysningerne i ejendomsregistrene og FIU'ernes og de kompetente myndigheders adgang til andre medlemsstaters ejendomsregistre, er det vigtigt at bemærke, at ikke alle oplysninger, der er relevante for FIU'er og kompetente myndigheder, kan hentes via sådanne registre.

Anvendelsen af komplekse ordninger, der involverer "skuffeselskaber", komplekse ejerskabsstrukturer, herunder truster eller selskaber, der er etableret i jurisdiktioner med lav gennemsigtighed, eller proformaejere, er hvad angår hvidvask af penge og finansiering af terrorisme en almindelig typologi i ejendomssektoren. Ifølge den overnationale risikovurdering fra 2019 anser repræsentanter for den private sektor det for at være en stor udfordring at identificere det reelle ejerskab af en ejendom, navnlig når sælgeren og køberen handler ved hjælp af truster. En undersøgelse blandt FIU'er viste, at 61 % af respondenterne betragtede transaktioner vedrørende fast ejendom, der kun foretages af tredjeparter og formidlere, som en almindelig operativ ordning, der anvendes til hvidvask af penge og finansiering af terrorisme i ejendomssektoren. Dette var efterfulgt af 44 % af respondenterne,

[34] SWD(2019) 650 final.
[35] Ibidem, s. 171.
[36] Europa-Kommissionen (2021), s. 37.
[37] Europa-Parlamentets Forskningstjeneste, Understanding Money Laundering through Real Estate Transactions, 2019, s. 2, og Europa-Kommissionen (2021), ibidem.
[38] FATF, Money Laundering and Terrorist Financing Vulnerabilities of Legal Professionals, 2013, s. 44.
[39] FAFT/OECD, Money laundering and terrorist financing through the real estate sector, 2007.
[40] Europa-Kommissionen (2021), s. 87, 91 (indhold af ejendomsregistre) samt s. 101 og 102 (grænseoverskridende udveksling af oplysninger).

der valgte anvendelse af selskabsformer, truster eller proformaejere, og 39 %, der anførte, at vanskelighederne inden for fast ejendom med at fastslå ejerens, lejerens eller investorens reelle identitet er et stort problem[41].

Ejendomsregistre kan sammen med andre sammenkoblede registre, der er tilgængelige for FIU'er og kompetente myndigheder, f.eks. registre over reelt ejerskab, anvendes til at opdage tilfælde af hvidvask eller finansiering af terrorisme, hvor de ovenfor beskrevne teknikker anvendes, da de kan give pålidelige, supplerende og ajourførte oplysninger om en fast ejendoms nuværende og i nogle tilfælde tidligere ejere. I en undersøgelse blandt kompetente myndigheder og forpligtede enheder svarede over 80 % af respondenterne, at oplysninger om tidligere og nuværende ejere er nyttige i deres arbejde[42]. Samtidig meddelte nogle af dem, at der undertiden mangler oplysninger om ejendomsrettigheder, og at manglen på yderligere personoplysninger, såsom et personligt identifikationsnummer, forhindrer identifikationen af den reelle ejer[43].

Typologier i ejendomssektoren hvad angår hvidvask af penge og finansiering af terrorisme omfatter også ejendomme med en usædvanlig pris: enten over eller under ejendommens markedsværdi[44]. Et fælles træk er også manglen på sammenhæng mellem køberens angivne indkomst/formue og værdien af den faste ejendom[45]. På denne baggrund anførte 63 % af respondenterne, at prisen på ejendommen er en vigtig oplysning. Respondenterne har også oplyst, at købsprisen eller vurderingen af ejendommen mangler i registret[46]. De seneste oplysninger om medtagelse af sådanne oplysninger er fra 2014. På daværende tidspunkt blev oplysninger om købsprisen lagret i ejendomsregistrene i 14 medlemsstater[47], og for yderligere seks medlemsstaters vedkommende blev de lagret, men blev enten ikke registreret i et register eller registreret et andet sted end i ejendomsregistret[48]. Dette hænger sammen med manglen på historiske optegnelser over overdragelse af fast ejendom, betalingsmidler (navnlig i betragtning af den stigende tendens til køb af fast ejendom med kontanter) og købskontrakter.

Respondenterne har også givet udtryk for betænkeligheder med hensyn til nøjagtigheden af oplysningerne i registrene (f.eks. at beskrivelsen af ejendommen ikke/ikke længere er nøjagtig) og deres fuldstændighed (selv om ejerlejligheder er udbredte på markedet, er de ikke medtaget i alle registre).

I næste afsnit analyseres fordele og ulemper ved sammenkobling af ejendomsregistre. Dette sker ud fra AML/CFT-rammens snævre synspunkt og anvendelsen af disse registre med henblik på at forebygge og bekæmpe grænseoverskridende hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, der involverer ejendomssektoren.

[41] Europa-Kommissionen (2021), s. 50. Det var muligt at vælge mere end ét svar.
[42] Ibidem, s. 90.
[43] Ibidem.
[44] OECD, Money Laundering and Terrorist Financing Awareness Handbook for Tax Examiners and Tax Auditors, 2019, s. 48; FATF, Risk-Based Approach Guidance for Real Estate Agents, 2008, s. 22, og Europa-Kommissionen (2021), s. 38.
[45] Europa-Kommissionen (2021), s. 51.
[46] Ibidem, s. 91.
[47] Østrig, Belgien, Bulgarien, Cypern, Danmark, Estland, Grækenland, Spanien, Litauen, Luxembourg, Letland, Nederlandene, Rumænien og Sverige og Europa-Kommissionen (2015), s. 171-175.
[48] Irland, Tyskland, Finland, Portugal, Tjekkiet, Slovakiet, ibidem.

4. HARMONISERING AF OPLYSNINGERNE I EJENDOMSREGISTRENE

Med henblik på denne rapport forstås der ved harmonisering af oplysningerne i ejendomsregistrene, at der skal oprettes et minimumsdatasæt vedrørende fast ejendom, som alle medlemsstater skal stille til rådighed.

En harmonisering af de oplysninger, der i øjeblikket findes i registrene, vil sandsynligvis ikke være tilstrækkelig til at imødekomme AML/CFT-myndighedernes behov. Oplysninger, som FIU'er og kompetente myndigheder typisk har brug for, såsom sælgers/købers identifikationsdata, ejendomspris, salgsdato eller ejerskifte (herunder registrering af ejendomsoverførsler), er generelt ikke tilgængelige i registrene. Enhver potentiel harmonisering bør derfor ledsages af yderligere oplysninger, der indsamles og lagres i registrene, for at skabe merværdi med henblik på bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme.

Samtidig bør adgangen til sådanne oplysninger udformes omhyggeligt, da det måske ikke altid er forholdsmæssigt at stille dem til rådighed til andre formål.

4.1. Fordele

Harmonisering af oplysningerne i ejendomsregistrene kan medføre en række fordele, som rækker ud over forebyggelse og bekæmpelse af hvidvask af penge, dets prædikatforbrydelser og finansiering af terrorisme. Harmonisering kan føre til, at digitaliseringen af de nationale ejendomsregistre fuldføres, og forbedre tilgængeligheden, så de bliver egnet til den digitale tidsalder. Desuden kan harmonisering fremme retssikkerheden, da en fælles struktur med klarhed om terminologi og den juridiske værdi af de lagrede oplysninger i sig selv kan bidrage til mere gennemsigtige og pålidelige oplysninger. En harmonisering af de oplysninger, der findes i ejendomsregistrene, vil også muliggøre hurtigere adgang til og anvendelse af oplysningerne. Endelig vil adgangen til harmoniserede oplysninger i ejendomsregistrene gøre det lettere at identificere ejendomsretten til fast ejendom, hvad enten det er indenlandsk eller i andre medlemsstater. Harmonisering vil derfor bidrage til finansiel efterretning og finansielle efterforskninger, men også til indefrysning og konfiskation af aktiver.

4.2. Ulemper og begrænsninger

Ejendomsregistre har udviklet sig til deres nuværende form inden for rammerne af specifikke nationale ejendomsorganisationsordninger.

Artikel 345 er et udtryk for princippet om traktaternes neutralitet i forhold til de ejendomsretlige ordninger i medlemsstaterne. Dette betyder imidlertid ikke, at disse regler ikke er underlagt Unionens grundlæggende regler, som bl.a. omfatter forbuddet mod forskelsbehandling, etableringsfriheden og de frie kapitalbevægelser[49]. Med andre ord vil artikel 345 i TEUF ikke være til hinder for en harmonisering af spørgsmål som indsamling, lagring og præsentation af et sæt fælles definerede data, så længe harmoniseringen overholder

[49] Domstolens dom i C-105/12 – C-107/12, Essent NV m.fl., præmis 29-36, og Domstolens udtalelse i sag 2/15 (Singapore), præmis 107.

EU-rettens grundlæggende principper og navnlig Unionens neutralitet i forhold til de ejendomsretlige ordninger i medlemsstaterne.

På grund af den juridiske, politiske, organisatoriske og historiske forskel mellem registrene i EU vil harmonisering af ejendomsregistre kræve en betydelig indsats fra medlemsstaternes side, da det kan udløse en betydelig omfordeling af opgaver, revision af de nationale retlige rammer og gennemgang af og ændringer i registrenes oprettelse og funktion.

Harmonisering af alene de oplysninger, der allerede findes i registrene, vil medføre administrative og finansielle omkostninger. Som anført i punkt 4.2 vil harmonisering af oplysningerne kræve ændringer i lovgivningen, en gennemgang af registrenes funktion og muligvis en omfordeling af kompetencer på nationalt og subnationalt plan. Et forsøg på at anslå sådanne omkostninger placerer dem på et rimeligt niveau, når det kun drejer sig om registrene (med personalebehov beregnet til tre fuldtidsækvivalenter og en engangsomkostning på 50 000 EUR pr. medlemsstat med begrænsede tilbagevendende omkostninger[50]), men dette tager ikke højde for omkostninger, der er vanskeligere at anslå, såsom ændringer i lovgivningen og omfordeling af kompetencer. Der kan kun udarbejdes mere pålidelige skøn på grundlag af præcise harmoniseringsmodeller.

4.3. Konklusioner

Selv om de anslåede omkostninger til harmonisering af ejendomsregistre er små, kan de kun betragtes som delvise og giver derfor ikke et nøjagtigt billede af konsekvenserne af en sådan harmonisering. Hvad der er vigtigere set ud fra et AML/CFT-perspektiv er, at den eneste mulige harmonisering, der kan opnås, er harmonisering af oplysninger, der er relevante for forebyggelse og bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme. Som nævnt ovenfor er de fleste af de oplysninger, der er nødvendige for AML/CFT-myndighederne, imidlertid ikke indeholdt i ejendomsregistrene. Omvendt kan de fleste af oplysningerne i ejendomsregistrene, som ikke er relevante for bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, ikke harmoniseres med henblik herpå.

5. SAMMENKOBLING AF NATIONALE EJENDOMSREGISTRE

Sammenkoblingen af ejendomsregistre kan antage en række former. En mulighed er at følge eksemplet med registre over reelt ejerskab, der er sammenkoblet i henhold til hvidvaskdirektivet gennem en fælles grænseflade i e-justiceportalen. Alternativt kunne det være et centralt system, der trækker oplysninger fra de nationale ejendomsregistre og præsenterer dem på en harmoniseret måde.

5.1. Fordele

Sammenkobling af nationale ejendomsregistre på EU-plan vil lette den grænseoverskridende adgang til oplysninger i alle medlemsstaternes nationale registre. Den ville ikke blot støtte en mere effektiv gennemførelse af EU's regler på det civil- og strafferetlige område og forbedre adgangen til domstolene, men ville også i bredere forstand kunne fungere som katalysator for det indre marked ved at lette grænseoverskridende transaktioner.

[50] Europa-Kommissionen (2021), s. 99.

På AML/CFT-området kunne sammenkobling give myndighederne et mere omfattende billede af de aktiver, der ejes af fysiske eller juridiske personer eller retlige ordninger. Adgang til EU-dækkende oplysninger om fast ejendom kan bidrage til at opdage grænseoverskridende elementer, når der foretages strategiske og operationelle analyser, samt i forbindelse med finansielle efterforskninger. En sådan sammenkobling vil også støtte hurtigere og mere effektive foranstaltninger til indefrysning og konfiskation af aktiver. Ud over AML/CFT-rammen kan myndigheder, der arbejder med arvesager, drage fordel af en mere gnidningsløs grænseoverskridende adgang til oplysninger i betragtning af det skøn, at én ud af ti arvesager i EU har en grænseoverskridende dimension[51]. Endelig kan sammenkobling fungere som katalysator for moderniseringen af registrene, herunder deres fuldstændige digitalisering.

5.2. Ulemper og begrænsninger

Der skal tages hensyn til en række faktorer. For det første vil enhver sammenkobling skulle imødegå den usikkerhed, der er forbundet med oplysningerne i registret, og som er tæt forbundet med den nationale ordning, som ejendomsregistret har udviklet sig inden for, herunder i forbindelse med kontrollen af de registrerede oplysninger. Medmindre den ledsages af harmonisering, kan enhver sammenkobling risikere at give et fejlagtigt indtryk af sammenligneligheden af oplysningerne i registrene. Spørgsmålet om oplysningernes sammenlignelighed hænger sammen med oplysningernes fuldstændighed. Selv om det ikke er alle relevante oplysninger, som er lagret i ejendomsregistrene, kan sammenkoblede registre give det forkerte indtryk, at de indeholder alle de oplysninger, som de kompetente myndigheder har brug for, mens disse oplysninger kan været lagret andetsteds. En yderligere udfordring vedrører risikoen for, at den blotte sammenkobling af registrene ikke vil give tilstrækkelig klarhed, medmindre terminologien er korrekt oversat til de andre sprog, så de særlige juridiske forhold afspejles.

En harmonisering af oplysningerne i ejendomsregistrene og sammenkobling af disse registre vil vejledende indebære mellem 95 000 og 320 000 EUR i engangsomkostninger og mellem 50 000 og 175 000 EUR i løbende årlige omkostninger for medlemsstaterne, afhængigt af omfanget af de ændringer, der skal foretages i de eksisterende registre[52]. Dertil kommer, at der på EU-plan skal afholdes ca. 100 000 EUR i årlige omkostninger til forvaltning af sammenkoblingen. Som anført under punkt 4.3 tager disse overslag ikke højde for omkostningerne forbundet med lovændringer og omfordeling af kompetencer. Mere pålidelige skøn kan kun udarbejdes på grundlag af præcise sammenkoblingsmodeller.

5.3. Konklusioner

Ovenstående analyse viser, at sammenkoblingen af de eksisterende ejendomsregistre uden i det mindste en vis grad af harmonisering af oplysningerne deri vil frembyde en række svagheder, som kan opveje fordelene herved. Ud fra et omkostningsperspektiv vil sammenkobling alene ikke medføre udgifter, som er betydeligt lavere, end hvis de ledsages af en vis harmonisering af oplysningerne i registrene[53].

[51] SEC(2009) 410 final, s. 18.
[52] 18 medlemsstater forventes at afholde omkostninger i de lavere intervaller, mens syv medlemsstater forventes at stå over for omkostninger i det højere interval, og to medlemsstater vil få omkostninger i det mellemste interval, se Europa-Kommissionen (2021), s. 97.
[53] Ibidem, s. 99 og 100.

6. VURDERING AF PROPORTIONALITET OG NØDVENDIGHED

Denne rapport har til formål at give input med hensyn til relevansen af at harmonisere eller sammenkoble ejendomsregistre udelukkende ud fra et AML/CFT-synspunkt. Den har ikke til formål at erstatte eller foregribe en vurdering af proportionaliteten og nødvendigheden af andre mulige initiativer fra Kommissionens side vedrørende ejendomsregistre i bredere forstand.

Ovenstående analyse viser, at sammenkobling af ejendomsregistre, hvis den ledsages af den nødvendige grad af harmonisering, kan føre fordele med sig ved at give borgere og virksomheder mulighed for at udøve deres frihedsrettigheder og støtte effektiv adgang til domstolsprøvelse i grænseoverskridende situationer. Kommissionen har derfor planlagt, at alle medlemsstater senest i 2024 skal deltage i sammenkoblingen af tingbøger[54].

Set ud fra et AML/CFT-synspunkt viser feedback fra FIU'er og kompetente myndigheder, at den samlede hastighed for grænseoverskridende udveksling af oplysninger om fast ejendom er tilfredsstillende. Mange af de oplysninger, som AML/CFT-myndighederne har brug for, er imidlertid i øjeblikket ikke lagret i ejendomsregistrene. På trods af de store risici for hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, som denne sektor står over for, er der ikke noget tvingende behov ud fra et synspunkt om bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, der kan begrunde sammenkobling af ejendomsregistre med henblik på bekæmpelse heraf.

For at støtte AML/CFT-myndighedernes tiltag udvider Kommissionens forslag til et sjette direktiv om bekæmpelse af hvidvask af penge omfanget af de oplysninger om transaktioner i forbindelse med fast ejendom, som disse myndigheder kan få adgang til[55]. For at forhindre misbrug af komplekse ejerskabsstrukturer eller likvide midler til hvidvaskning af penge gennem ejendomssektoren udvider forslaget til en forordning om bekæmpelse af hvidvask af penge parallelt hermed gennemsigtighedskravene til reelt ejerskab for udenlandske juridiske enheder, der køber fast ejendom i Unionen[56], og fastsætter en øvre grænse på 10 000 EUR for kontantbetalinger[57].

7. KONKLUSIONER

Denne rapport indeholder en række elementer, der skal overvejes i forbindelse med en mulig sammenkobling af ejendomsregistre og harmonisering af de oplysninger, de indeholder, udelukkende med henblik på bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme. Den har ikke til formål at erstatte eller foregribe en vurdering af proportionaliteten og nødvendigheden af andre mulige initiativer fra Kommissionens side vedrørende ejendomsregistre i bredere forstand.

Den anerkender de risici for hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, som ejendomssektoren er udsat for, og viser de fordele, som sammenkobling og harmonisering af

[54] COM(2020) 710 final, s. 13 og 14. Se afsnit 2.3 ovenfor.
[55] COM(2021) 423 final, artikel 16.
[56] COM(2021) 420 final, artikel 48.
[57] Ibidem, artikel 59.

sådanne registre kan medføre i denne forbindelse samt for borgerne og for det indre marked som helhed.

Samtidig viser analysen i denne rapport det komplekse og forskelligartede landskab af ejendomsregistre i medlemsstaterne, som er stærkt påvirket af historiske faktorer og de forskellige nationale ejendomsretlige ordninger.

Derfor bør et eventuelt lovgivningsforslag vedrørende sammenkobling og harmonisering af ejendomsregistre ikke kun, eller primært, betragtes ud fra et AML/CFT-synspunkt. Ejendomsregistre er ikke udelukkende et AML/CFT-instrument. Deres kernefunktioner og årsagerne til deres oprettelse er behovet for at registrere en ejendomsret og planlægnings- eller skattemæssige formål. Ejendomsregistre anvendes primært af andre myndigheder end dem, der har til opgave at forebygge og bekæmpe hvidvask af penge og finansiering af terrorisme. Desuden fokuserer AML/CFT-rammen på at give kompetente myndigheder og FIU'er adgang til de oplysninger, de har brug for til at forebygge og bekæmpe hvidvask af penge og finansiering af terrorisme. Den kan som sådan ikke danne grundlag for en harmonisering af oplysningerne i ejendomsregistrene, som ikke har nogen relevans for bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme.

Analysen viste, at kvaliteten af den grænseoverskridende udveksling af oplysninger om fast ejendom set ud fra et synspunkt om bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme generelt er tilfredsstillende, og at ikke alle de oplysninger, der er nødvendige til dette formål, kan hentes fra ejendomsregistre. Dette tyder på, at der ikke er noget presserende behov for at sammenkoble ejendomsregistre med henblik på bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme.