EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 9.3.2022
COM(2022) 87 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o oceni potrebnosti in sorazmernosti harmonizacije informacij iz registrov nepremičnin ter potrebe po vzpostavitvi povezave med temi registri

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o oceni potrebnosti in sorazmernosti harmonizacije informacij iz registrov nepremičnin ter potrebe po vzpostavitvi povezave med temi registri

1. UVOD

V členu 32b(2) Direktive (EU) 2015/849[1] (v nadaljnjem besedilu: direktiva o preprečevanju pranja denarja), kakor je bila spremenjena z Direktivo (EU) 2018/843[2] (v nadaljnjem besedilu: peta direktiva o preprečevanju pranja denarja), je navedeno, da mora Komisija Evropskemu parlamentu in Svetu predložiti poročilo, v katerem oceni potrebo in sorazmernost glede harmonizacije informacij v registrih nepremičnin držav članic, pa tudi potrebo po povezanosti teh registrov. Rok za predložitev tega poročila je bil 31. december 2020, vendar se je Komisija odločila, da bo sprejetje poročila odložila, da bi se lahko ocena upoštevala pri pripravi svežnja zakonodajnih predlogov o preprečevanju pranja denarja in financiranja terorizma, ki ga je sprejela 20. julija 2021[3].

Direktiva o preprečevanju pranja denarja vključuje več ukrepov za obravnavo in zmanjšanje tveganj, povezanih s pranjem denarja in financiranjem terorizma, v nepremičninskem sektorju. Ti ukrepi zajemajo vključitev notarjev in drugih delavcev v pravni stroki, ki sodelujejo pri nepremičninskih transakcijah, ter nepremičninskih agentov med subjekte, za katere se uporabljajo obveznosti glede preprečevanja pranja denarja in financiranja terorizma, na podlagi sprememb, uvedenih s peto direktivo o preprečevanju pranja denarja, pa tudi zagotovitev dostopa informacij o lastništvu nepremičnin nacionalnim organom za preprečevanje pranja denarja in financiranja terorizma. V skladu s členom 32b(1) direktive o preprečevanju pranja denarja morajo države članice finančnoobveščevalnim enotam in pristojnim organom omogočiti dostop do informacij, ki omogočajo pravočasno identifikacijo katere koli fizične ali pravne osebe, ki je lastnica nepremičnine, vključno prek registrov ali elektronskih sistemov za pridobivanje podatkov, kadar so ti registri ali sistemi na voljo.

To poročilo z namenom izpolnitve zahtev iz člena 32b(2) vključuje (i) analizo sedanjega stanja zemljiških knjig, (ii) opis tega, kako lahko dostop do registrov nepremičnin pomaga finančnoobveščevalnim enotam in pristojnim organom, ter (iii) oceno prednosti, slabosti in zahtev, povezanih s harmonizacijo informacij iz registrov in vzpostavitvijo povezave med temi registri. Na podlagi teh elementov je pripravljena začetna ocena sorazmernosti ter potrebne po harmonizaciji in vzpostavitvi povezave.

---

[1] Direktiva (EU) 2015/849 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. maja 2015 o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja ali financiranje terorizma, spremembi Uredbe (EU) št. 648/2012 Evropskega parlamenta in Sveta ter razveljavitvi Direktive 2005/60/ES Evropskega parlamenta in Sveta in Direktive Komisije 2006/70/ES (Besedilo velja za EGP) (UL L 141, 5.6.2015, str. 73), kakor je bila spremenjena z Direktivo (EU) 2018/843 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 2018.

[2] Direktiva (EU) 2018/843 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 2018 o spremembi Direktive (EU) 2015/849 o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja ali financiranje terorizma ter o spremembi direktiv 2009/138/ES in 2013/36/EU (UL L 156, 19.6.2018, str. 43).

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

Pri pripravi tega poročila je bila v pomoč neodvisna študija, ki jo je izvedel zunanji izvajalec in je bila naročena leta 2020[4]. V okviru študije so bile zbrane informacije o registrih nepremičnin držav članic ter analizirane pretekle in sedanje pobude za vzpostavitev povezave med registri in harmonizacijo informacij, ki jih ti registri vsebujejo. To poročilo temelji tudi na informacijah iz študije, ki jo je Komisija naročila leta 2014[5] in v kateri so bili predstavljeni rezultati poslovne in tehnične študije, izvedene v okviru predhodnih prizadevanj za vzpostavitev povezave med zemljiškimi knjigami na evropskem portalu e-pravosodje.

V tem poročilu izraz „register nepremičnin“ zajema tako zemljiške knjige[6] kot tudi zemljiške katastre[7], saj lahko oba registra vključujeta informacije, ki omogočajo identifikacijo fizične ali pravne osebe, ki je lastnica nepremičnine. Ta registra se običajno dopolnjujeta, saj zemljiške knjige vključujejo uradne evidence pravic, ki temeljijo na listinah ali lastninski pravici, zemljiški katastri pa javni popis nepremičnin. V praksi bi morale države članice v okviru kakršnega koli projekta harmonizacije in/ali povezovanja v vsakem primeru posebej opredeliti ustrezne nacionalne registre ter vključiti tako zemljiško knjigo kot tudi zemljiški kataster, če sta ta registra v skladu z nacionalnim pravom zadevne države ločena.

2. SEDANJE STANJE

2.1. Registri z informacijami o lastnikih nepremičnin v državah članicah

Med registri nepremičnin držav članic obstajajo bistvene razlike glede organizacije, centralizacije, ravni digitalizacije in vsebine registrov.

Večina držav članic je podatke o nepremičninah organizirala v dveh registrih – zemljiški knjigi in zemljiškem katastru. Osem držav članic svoje zemljiške knjige vodi skupaj z zemljiškim katastrom[8]. Nekatere države članice so se odločile tudi za vzpostavitev ločenih podatkovnih zbirk za posebne namene, na primer za davčno identifikacijo nepremičnine[9] ali za dostop do podatkov o nakupni ceni in/ali transakciji[10].

V dolgi zgodovini vpisovanja informacij o nepremičninah v registre, ki se je začelo v 19. stoletju, sta se uveljavila dva prevladujoča sistema – sistem evidentiranja listin in sistem vpisovanja lastninskih pravic. Listina je zapis o določeni transakciji. Služi kot dokaz o specifičnem sporazumu (npr. o prodaji nepremičnine), vendar sama po sebi ne dokazuje, da

[4] Evropska komisija, Generalni direktorat za finančno stabilnost, finančne storitve in unijo kapitalskih trgov: *Study on the harmonisation and interconnection of real estate registers: final report* (Študija o harmonizaciji in povezavi registrov nepremičnin: končno poročilo), Urad za publikacije, 2021, https://data.europa.eu/doi/10.2874/068191 (v nadaljnjem besedilu: Evropska komisija (2021)).
[5] Evropska komisija, Generalni direktorat za pravosodje: Schmitz, P., Athanasiou, P., Torrinha, P., et al.: *Land Registers Interconnection feasibility and implementation analysis* (Povezovanje zemljiških knjig – analiza izvedljivosti in izvajanja), Urad za publikacije, 2015, https://data.europa.eu/doi/10.2838 (v nadaljnjem besedilu: Evropska komisija (2015)).
[6] Zemljiška knjiga pomeni javni register listin ali pravic, povezanih z nepremičninami.
[7] Zemljiški kataster zajema sistematičen opis zemljiških enot na določenem območju. Ta opis sestavljajo zemljevidi, ki prikazujejo lokacijo in meje posameznih zemljiških enot, in evidence. Najpomembnejši informaciji iz evidenc sta identifikacijska številka in površina enote, ki se običajno razlikujeta glede na razred rabe zemljišč.
[8] Ciper, Danska, Madžarska, Litva, Romunija, Slovaška, Slovenija in Estonija.
[9] Portugalska in Francija.
[10] Nemčija in Finska.

imajo stranke, vključene v transakcijo, pravno pravico do sklenitve in izvajanja sporazuma[11]. V okviru drugega sistema, pri katerem se vpisujejo lastninske pravice, je vpis lastninske pravice dokaz o lastništvu. Trenutno ima 23 držav članic sistem vpisovanja lastninskih pravic ali oba sistema, štiri države članice pa le sistem evidentiranja listin[12]. V nekaterih državah je prišlo do postopnega prehoda s sistema evidentiranja listin na sistem vpisovanja lastninskih pravic, do sprememb v obratni smeri pa ni prišlo[13].

V številnih državah članicah so različne vrste registrov, opisane zgoraj, centralizirane na nacionalni ravni, kar pomeni, da zajemajo celotno območje države. Vendar to ne velja za Francijo[14], Nemčijo in Italijo[15]. Španija ima mešan sistem: kljub temu, da ima več kot 1 000 zemljiških knjig z izključnimi pristojnostmi in podatkovnimi zbirkami, zagotavlja tudi nacionalno platformo povezanih registrov[16]. Podoben sistem ima Grčija, kjer podatkovno zbirko zemljiške knjige na centralni ravni za vso državo upravlja podjetje, lokalni zemljiškoknjižni uradi pa jo posodabljajo na podlagi svojih transakcij[17].

Večina držav članic ima digitalizirane registre, dostopne prek spleta. Obstajajo pa tudi izjeme. V Franciji so podatki iz lokalnih registrov sicer digitalizirani, vendar niso dostopni prek spleta, rezultati poizvedb pa se zagotavljajo ročno in asinhrono (razen v regijah Alzacija in Mozela)[18]. Tudi luksemburški register ni dostopen prek spleta[19].

2.2. Vloga in namen registrov nepremičnin na enotnem trgu

Glavni namen podatkov v registrih nepremičnin je zagotavljanje pravne varnosti glede lastninskih pravic in pravic tretjih oseb v zvezi z določeno nepremičninsko enoto. Podatke, shranjene v registrih nepremičnin, poleg javnih organov uporabljajo državljani in strokovni delavci, najpogosteje na podlagi upravičenega interesa, povezanega s potencialno zamenjavo lastništva ali zahtevkom tretje osebe. Registri nepremičnin se lahko uporabljajo na nacionalni ravni, pa tudi v čezmejnih primerih in torej na ravni enotnega trga. Spodnji seznam zajema neizčrpen pregled okoliščin, v katerih se lahko registri nepremičnin uporabljajo čezmejno.

---

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

[12] Glej prejšnjo opombo, str. 145 in 146, brez Združenega kraljestva. Države članice s sistemom vpisovanja lastninskih pravic ali obema sistemoma so Avstrija, Bolgarija, Ciper, Češka, Nemčija, Danska, Estonija, Grčija, Španija, Finska, Francija, Hrvaška, Madžarska, Irska, Italija, Litva, Latvija, Malta, Poljska, Portugalska, Švedska, Slovenija in Slovaška. Države članice, ki imajo le sistem evidentiranja listin, so Belgija, Luksemburg, Nizozemska in Romunija. V Franciji se v regijah Alzacija in Mozela uporablja model vpisovanja lastninskih pravic (v nasprotju s preostalo državo). Enako velja za avtonomno pokrajino Trento v Italiji.

[13] Evropski parlament: študija za Odbor za pravne zadeve z naslovom *Cross Border Acquisitions of Residential Property in the EU: Problems Encountered by Citizens* (Čezmejni nakupi stanovanjskih nepremičnin v EU: težave, s katerimi se srečujejo državljani), 2016, str. 58 in 59.

[14] Francija ima 120 lokalnih registrov nepremičnin, ki med seboj niso povezani.

[15] V nekaterih italijanskih deželah se vodijo ločeni registri, vendar je večina države zajeta v enem samem registru.

[16] Touriñán, T: „The Spanish Land Registration system and the IMOLA project“ (Španski sistem registracije zemljišč in projekt IMOLA), *IMOLA II Project (The European Land Register Document (ELRD): A common Semantic Model for Land Registers Interconnection)* (Projekt IMOLA II (evropski zemljiškoknjižni dokument): skupen semantični model za vzpostavitev povezave med zemljiškimi knjigami), str. 248 in 252.

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

[18] Evropska komisija (2015), str. 242 in 243.

[19] Glej prejšnjo opombo, str. 216.

- Eden od tipičnih primerov uporabe registrov nepremičnin je uporaba ob nakupu nepremičnine v drugi državi članici. Državljani in strokovni delavci želijo morda preveriti pravni status in obremenitve nepremičnine, ki se nahaja v tujini, ali ustreznost vpisa nepremičnine v določeni lasti[20].
- Do vpogleda v registre nepremičnin lahko pride v sodnih postopkih, povezanih z nepremičninami[21], med drugim pri izvrševanju sodnih odločb.
- Do vpogleda v registre nepremičnin lahko pride tudi za namene izmenjave informacij med davčnimi organi. V skladu z Direktivo 2011/16/EU[22] se informacije o lastništvu nepremičnin in iz njih izhajajočem dohodku na čezmejni podlagi samodejno izmenjajo med davčnimi organi države članice, v kateri se nahaja nepremičnina, in davčnimi organi države članice, katere rezident je lastnik nepremičnine.
- Registri nepremičnin se lahko uporabijo za pridobitev informacij o obremenitvah, denimo v primeru vpogleda finančnih institucij v registre v okviru odobritve posojil in hipotekarnih kreditov.
- Organi lahko registre nepremičnin uporabijo v postopkih, povezanih z davčnimi obveznostmi, tudi pri izterjavi terjatev v zvezi z davki, carinami in drugimi ukrepi, ki jih ureja Direktiva 2010/24/EU[23].
- Vpogled v register nepremičnin se lahko opravi tudi v okviru dednih zadev. Natančneje, Uredba (EU) št. 650/2012[24] določa, da mora organ izdajatelj evropskega potrdila o dedovanju preveriti informacije o premoženju v lasti zapustnika.
- V stečajnih postopkih lahko vpogled v registre nepremičnin opravijo organi, pa tudi upniki.

2.3. Pobuda glede povezovanja

Do zdaj je bilo na ravni EU nekaj pobud v zvezi s povezovanjem nacionalnih zemljiških knjig.

Povezovanje zemljiških knjig (Land Registers Interconnection – LRI) je tekoči projekt, ki se financira v okviru programa Evropske unije Pravosodje[25] in v katerega se lahko države članice vključijo prostovoljno[26]. Cilj projekta je prek evropskega portala e-pravosodje[27]

---

[20] Moerkerke, J.: „IMOLA II, the ELRA's commitment with European citizens: opening a collaboration framework with EU authorities“ (IMOLA II, zavezanost Evropskega združenja zemljiških knjig (ELRA) evropskim državljanom: oblikovanje okvira za sodelovanje z organi EU), *IMOLA II Project (…)*, str. 29.

[21] Cuccaro, M: „The ELRD as a source of information for courts in Cross-border matters“ (Evropski zemljiškoknjižni dokument kot vir informacij, ki ga uporabljajo sodišča v čezmejnih zadevah), *IMOLA II Project (…)*, str. 221. V tem prispevku je navedeno zlasti, da je lahko s povsem praktičnega vidika izjemno koristno zagotovo vedeti, ali je tožnik zagotovil ustrezen vpis pravnih postopkov pri pristojnem zemljiškoknjižnem uradu, ki se lahko nahaja v državi članici, ki ni država članica, v kateri pristojni sodnik odloča o čezmejnem sporu.

[22] Direktiva Sveta 2011/16/EU z dne 15. februarja 2011 o upravnem sodelovanju na področju obdavčenja in razveljavitvi Direktive 77/799/EGS.

[23] Direktiva Sveta 2010/24/EU z dne 16. marca 2010 o vzajemni pomoči pri izterjavi terjatev v zvezi z davki, carinami in drugimi ukrepi (UL L 84, 31.3.2010, str. 1) ter Evropska komisija (2021), str. 29.

[24] Uredba (EU) št. 650/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. julija 2012 o pristojnosti, pravu, ki se uporablja, priznavanju in izvrševanju odločb in sprejemljivosti in izvrševanju javnih listin v dednih zadevah ter uvedbi evropskega potrdila o dedovanju (UL L 201, 27.7.2012), člen 66(5).

[25] Uredba (EU) 2021/693 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. aprila 2021 o vzpostavitvi programa Pravosodje in razveljavitvi Uredbe (EU) št. 1382/2013 (UL L 156, 5.5.2021, str. 21).

[26] Za več informacij glej https://lri-ms.eu/.

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

zagotoviti enotno točko dostopa do zemljiških knjig sodelujočih držav članic. V prvi fazi projekta je bila vzpostavljena tehnično delujoča povezava med zemljiškima registroma Avstrije in Estonije. Prihodnja storitev je javno dostopna v predstavitveni različici[28]. Drugi projekt povezovanja zemljiških knjig držav članic, podprt s sredstvi EU, se je začel marca 2020 in zaključil oktobra 2021. V okviru projekta je svojo zemljiško knjigo s storitveno platformo LRI povezala Latvija. Madžarska, Portugalska in Španija so izvedle temeljito analizo, da bi pridobile celovit vpogled v pogoje posameznih držav, ki jih je treba izpolniti pred začetkom razvoja nacionalne povezave v okviru projekta LRI.

Komisija je v sporočilu z naslovom „Digitalizacija pravosodja v Evropski uniji – zbirka orodij za izkoriščanje priložnosti“ iz leta 2020 navedla, da bi bilo treba projekt LRI razširiti na celotno EU, da bi se izkoristile vse njegove možnosti in do leta 2024 zagotovilo polno sodelovanje držav članic[29].

Projekt v zvezi z modelom za interoperabilnost zemljiških knjig (Interoperability MOdel for LAnd registers – IMOLA) je projekt Evropskega združenja zemljiških knjig, ki se sofinancira v okviru programa Evropske unije Pravosodje[30]. Cilj projekta je oblikovati skupno predlogo za organizacijo informacij iz registrov nepremičnin, povezanih s pojasnili v različnih jezikih, na ravni EU. Glavni dosežek projekta IMOLA je oblikovanje koncepta evropskega zemljiškoknjižnega dokumenta – predloge za organizacijo zemljiškoknjižnih informacij na ravni EU, ki vključuje semantični model[31].

3. VLOGA NEPREMIČNIN IN REGISTROV NEPREMIČNIN PRI PRANJU DENARJA IN FINANCIRANJU TERORIZMA

V tem poglavju se obravnavajo načini uporabe registrov nepremičnin v okviru preprečevanja pranja denarja in financiranja terorizma.

3.1. Dejavniki tveganja in pogoste zlorabe v nepremičninskem sektorju za namene pranja denarja in financiranja terorizma

Po podatkih iz poročila Projektne skupine za finančno ukrepanje (FATF) je nakup nepremičnin pogost vir premoženjske koristi, pridobljene s kaznivim dejanjem, saj nepremičnine predstavljajo približno 30 % premoženja nezakonitega izvora, ki je bilo med letoma 2011 in 2013 odvzeto na svetovni ravni[32]. Podatke o obsegu dejavnosti pranja denarja in financiranja terorizma v tem sektorju je težko pridobiti, vendar Agencija Evropske unije za sodelovanje na področju preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja kaznivih dejanj (Europol) napoveduje, da bosta zaradi pandemije COVID-19 nepremičninski in gradbeni sektor srednjeročno postala še privlačnejša za pranje denarja[33]. V oceni tveganja pranja denarja in financiranja terorizma, ki vpliva na notranji trg in je povezano s čezmejnimi dejavnostmi[34] (v

[28] https://lri-ms.eu/outcomes
[29] COM(2020) 710 final, str. 13 in 14.
[30] https://www.elra.eu/imola/
[31] Glej prejšnjo opombo.
[32] FATF: *Money Laundering and Terrorist Financing Vulnerabilities of Legal Professionals* (Ranljivost delavcev v pravni stroki na področju pranja denarja in financiranja terorizma), 2013, str. 24.
[33] Europol: *Beyond the Pandemic: How COVID-19 Will Shape the Serious and Organised Crime Landscape in the EU* (Po pandemiji: kako bo COVID-19 spremenil vzorce hudih kaznivih dejanj in organiziranega kriminala v EU), 2020, str. 12.
[34] SWD(2019) 650 final.

nadaljnjem besedilu: nadnacionalna ocena tveganja), ki jo je Evropska komisija izvedla leta 2019, je bila stopnja izpostavljenosti nepremičninskega sektorja tveganju financiranja terorizma ocenjena kot visoka, stopnja izpostavljenosti tveganju pranja denarja pa kot visoka/zelo visoka[35].

Nepremičnine imajo vlogo zlasti v zadnji fazi kroga pranja denarja, in sicer v fazi integracije[36]. Ta faza zajema vključitev nezakonitih sredstev v zakonito gospodarstvo, vrnitev premoženjske koristi storilcem kaznivih dejanj in celo ustvarjanje zakonitega dohodka[37]. Nepremičnine so na splošno tudi premoženje, katerega vrednost raste in katerega prodaja lahko zagotovi upravičen razlog za pojav sredstev[38].

Pogoste metode, ki se jih poslužujejo storilci kaznivih dejanj, vključujejo zapletene sheme za pridobivanje nepremičnin, kot so uporaba zapletenih posojil ali kreditnega financiranja, posredovanje prek strokovnjakov, uporaba poslovnih subjektov, manipulacija pri ocenjevanju ali vrednotenju nepremičnine, uporaba denarnih instrumentov, kot so gotovina ali čeki, uporaba hipotekarnih shem in uporaba nepremičnin za prikrivanje denarja, pridobljenega z nezakonitimi dejavnostmi[39].

3.2. Uporaba registrov nepremičnin pri preprečevanju pranja denarja in financiranja terorizma

Informacije iz registrov nepremičnin lahko pristojnim organom in finančnoobveščevalnim enotam pomagajo na več načinov. Študija, ki je bila izvedena v podporo temu poročilu in je vključevala ciljno usmerjeno posvetovanje z organi za preprečevanje pranja denarja in financiranja terorizma, potrjuje, da so ti organi na splošno zadovoljni s hitrostjo čezmejne izmenjave informacij o nepremičninah med finančnoobveščevalnimi enotami in pristojnimi organi, pa tudi z informacijami iz registrov nepremičnin, saj običajno omogočajo opredelitev lastništva in pridobitev informacij o nepremičnini[40]. Harmonizacija informacij iz registrov nepremičnin ter dostop finančnoobveščevalnih enot in pristojnih organov do registrov nepremičnin drugih držav članic bi lahko prinesla prednosti, vendar je treba opozoriti, da prek teh registrov ni mogoče pridobiti vseh informacij, pomembnih za finančnoobveščevalne enote in pristojne organe.

Uporaba zapletenih shem, ki vključujejo slamnate družbe, zapletene lastniške strukture, vključno s skladi ali podjetji, ustanovljenimi v jurisdikcijah z nizko stopnjo preglednosti, ali pooblaščence, je pogosta oblika pranja denarja in financiranja terorizma v nepremičninskem sektorju. Po podatkih iz nadnacionalne ocene tveganja iz leta 2019 predstavniki zasebnega sektorja menijo, da je ugotavljanje dejanskega lastništva nepremičnine velik izziv, zlasti v primeru, da prodajalec in kupec poslujeta prek skladov. Raziskava, izvedena med

[35] Glej prejšnjo opombo, str. 171.
[36] Evropska komisija (2021), str. 37.
[37] Služba Evropskega parlamenta za raziskave: *Understanding Money Laundering through Real Estate Transactions* (Razumevanje pranja denarja prek nepremičninskih transakcij), 2019, str. 2, in Evropska komisija (2021), prav tam.
[38] FATF: *Money Laundering and Terrorist Financing Vulnerabilities of Legal Professionals* (Ranljivost pravnih strokovnjakov na področju pranja denarja in financiranja terorizma), 2013, str. 44.
[39] FATF in OECD: *Money laundering and terrorist financing through the real estate sector* (Pranje denarja in financiranje terorizma prek nepremičninskega sektorja), 2007.
[40] Evropska komisija (2021), str. 87 in 91 (vsebina registrov nepremičnin) ter str. 101 in 102 (čezmejna izmenjava informacij).

finančnoobveščevalnimi enotami, je pokazala, da 61 % anketirancev meni, da so pogosta operativna shema, ki se uporablja za pranje denarja in financiranje terorizma prek nepremičninskega sektorja, nepremičninske transakcije, ki jih izvajajo le tretje osebe in posredniki. 44 % anketirancev je izbralo uporabo poslovnih subjektov, skladov ali pooblaščencev, 39 % pa jih je navedlo, da so velik problem težave pri ugotavljanju prave identitete lastnika, najemnika ali vlagatelja v nepremičnine[41].

Registri nepremičnin se lahko skupaj z drugimi povezanimi registri, ki so na voljo finančnoobveščevalnim enotam in pristojnim organom, kot so registri dejanskih lastnikov, uporabljajo za odkrivanje primerov pranja denarja in financiranja terorizma, pri katerih se uporabljajo zgoraj opisane tehnike, saj lahko zagotovijo zanesljive, dopolnilne in ažurne informacije o sedanjih, v nekaterih primerih pa tudi preteklih lastnikih nepremičnin. V raziskavi, izvedeni med pristojnimi organi in pooblaščenimi subjekti, je 80 % anketirancev navedlo, da jim informacije o preteklem in sedanjem lastništvu koristijo pri delu[42]. Obenem so nekateri navedli, da so informacije o lastninskih pravicah včasih pomanjkljive, neobstoj dodatnih osebnih informacij, kot je osebna identifikacijska številka, pa onemogoča identifikacijo dejanskega lastnika[43].

Oblike pranja denarja in financiranja terorizma prek nepremičninskega sektorja vključujejo tudi nepremičnine z nenavadno ceno, ki je bodisi višja bodisi nižja od tržne vrednosti nepremičnine[44]. Pogost element je tudi neskladje med prijavljenimi dohodki/premoženjem kupca in vrednostjo nepremičnine[45]. V zvezi s tem je 63 % anketirancev navedlo, da je cena nepremičnine pomembna informacija. Anketiranci so navedli tudi, da v registru ni navedena nakupna cena ali ocenjena vrednost nepremičnine[46]. Najnovejši podatki o vključitvi teh informacij so iz leta 2014. Takrat so bili podatki o nakupnih cenah shranjeni v registrih nepremičnin 14 držav članic[47], v še šestih državah članicah pa so se ti podatki hranili, vendar niso bili vpisani v noben register oziroma so bili vpisani ločeno od registra nepremičnin[48]. To je povezano z neobstojem preteklih evidenc o prenosu lastništva nepremičnin, plačilnih sredstvih (zlasti ob upoštevanju naraščajočega trenda kupovanja nepremičnin z gotovino) in kupoprodajnih pogodbah.

Anketiranci so izrazili tudi pomisleke v zvezi s točnostjo informacij iz registrov (opis nepremičnine na primer ni (več) točen) in njihovo popolnostjo (kondominiji kljub svoji vsesplošni razširjenosti na trgu niso vključeni v vse registre).

Naslednji oddelek vključuje analizo prednosti in slabosti povezovanja registrov nepremičnin. Analiza je bila izvedena izključno z vidika okvira za preprečevanje pranja denarja in

[41] Evropska komisija (2021), str. 50. Izbrati je bilo mogoče več odgovorov.
[42] Glej prejšnjo opombo, str. 90.
[43] Glej prejšnjo opombo.
[44] OECD: *Money Laundering and Terrorist Financing Awareness Handbook for Tax Examiners and Tax Auditors* (Priročnik za ozaveščanje davčnih preiskovalcev in davčnih revizorjev o pranju denarja in financiranju terorizma), 2019, str. 48; FATF: *Risk-Based Approach Guidance for Real Estate Agents* (Smernice glede pristopa, ki temelji na tveganjih, za nepremičninske agente), 2008, str. 22, in Evropska komisija (2021), str. 38.
[45] Evropska komisija (2021), str. 51.
[46] Glej prejšnjo opombo, str. 91.
[47] Avstrija, Belgija, Bolgarija, Ciper, Danska, Estonija, Grčija, Španija, Litva, Luksemburg, Latvija, Nizozemska, Romunija in Švedska; Evropska komisija (2015), str. 171–175.
[48] Irska, Nemčija, Finska, Portugalska, Češka in Slovaška; glej prejšnjo opombo.

financiranja terorizma ter uporabe teh registrov za namene preprečevanja čezmejnega pranja denarja in financiranja terorizma prek nepremičninskega sektorja in boja proti njima.

4. HARMONIZACIJA INFORMACIJ, VKLJUČENIH V REGISTRE NEPREMIČNIN

Za namene tega poročila harmonizacija informacij iz registrov nepremičnin pomeni oblikovanje minimalnega nabora podatkov o nepremičninah, ki bi ga zagotavljale vse države članice.

Harmonizacija informacij, ki so trenutno na voljo v registrih, najbrž ne bi bila dovolj za zadovoljitev potreb organov za preprečevanje pranja denarja in financiranja terorizma. Informacije, ki jih finančnoobveščevalne enote in pristojni organi običajno potrebujejo, kot so identifikacijski podatki prodajalca/kupca, cena nepremičnine in datum prodaje ali zamenjave lastništva (vključno z evidenco prenosov lastništva), v registrih na splošno niso na voljo. Vsako morebitno harmonizacijo bi morali zato spremljati dodatni podatki, zbrani in shranjeni v registrih, da bi se zagotovila dodana vrednost za namene preprečevanja pranja denarja in financiranja terorizma.

Poleg tega bi bilo treba skrbno zasnovati dostop do teh informacij, saj zagotavljanje njihove razpoložljivosti za druge namene morda ne bi bilo vedno sorazmerno.

4.1. Prednosti

Harmonizacija informacij iz registrov nepremičnin ima lahko različne prednosti, ki presegajo preprečevanje pranja denarja, z njim povezanih predhodnih kaznivih dejanj in financiranja terorizma ter boj proti njim. Harmonizacija lahko spodbudi dokončno digitalizacijo nacionalnih registrov nepremičnin in izboljšanje dostopnosti, s čimer bi postali registri primerni za digitalno dobo. Harmonizacija lahko pripomore tudi k pravni varnosti, saj lahko že sama enotna struktura z jasno terminologijo in pravno vrednostjo shranjenih informacij prispeva k večji preglednosti in zanesljivosti informacij. Harmonizacija podatkov, shranjenih v registrih nepremičnin, bi poleg tega omogočila hitrejši dostop do informacij in njihovo hitrejšo uporabo. Razpoložljivost harmoniziranih informacij v registrih nepremičnin bi nazadnje olajšala identifikacijo lastnikov nepremičnin na nacionalni ravni ali v drugih državah članicah. Te informacije bi torej podprle finančnoobveščevalne dejavnosti in finančne preiskave, pa tudi olajšale zamrznitev sredstev in odvzem premoženja.

4.2. Pomanjkljivosti in omejitve

Registri nepremičnin so sedanjo obliko pridobili v okviru specifičnih nacionalnih sistemov organizacije nepremičnin.

Člen 345 PDEU izraža načelo nevtralnosti Pogodb glede lastninskopravne ureditve v državah članicah. To sicer ne pomeni, da te ureditve ni treba uskladiti s temeljnimi pravili Evropske unije, med drugim s pravilom o prepovedi diskriminacije, pravici do ustanavljanja in prostem pretoku kapitala[49]. Z drugimi besedami, člen 345 PDEU ne ovira harmonizacije vidikov, kot so zbiranje, shranjevanje in predstavitev nabora skupno opredeljenih podatkov, če se

[49] Sodba Sodišča v združenih zadevah C-105/12 do C-107/12, Essent NV in drugi, točke 29 do 36; mnenje 2/15 Sodišča (Singapur), točka 107.

harmonizacija izvede v skladu s temeljnimi načeli prava Unije, zlasti z načelom nevtralnosti glede lastninskopravne ureditve v državah članicah.

Zaradi pravnih, političnih, organizacijskih in zgodovinskih razlik med registri po vsej EU bi harmonizacija registrov nepremičnin zahtevala znatna prizadevanja držav članic, saj bi lahko privedla do obsežnejše prerazporeditve nalog, revizije nacionalnih pravnih okvirov ter pregleda in spremembe zasnove in delovanja registrov.

Že harmonizacija informacij, ki so v registre že vključene, bi pomenila upravne in finančne stroške. Kot je omenjeno v točki 4.2, bi harmonizacija podatkov zahtevala spremembe zakonodaje, pregled delovanja registrov ter potencialno prerazporeditev pristojnosti na nacionalni in podnacionalni ravni. Stroški, povezani zgolj z registri, so bili ocenjeni na razumen znesek (pri čemer je bilo izračunano, da kadrovske potrebe zajemajo tri ekvivalente polnega delovnega časa in enkraten strošek v višini 50 000 EUR na državo članico z nizkimi ponavljajočimi se stroški[50]), vendar ta znesek ne vključuje stroškov, ki jih je težje oceniti, kot so stroški spremembe zakonodaje in prerazporeditve pristojnosti. Zanesljivejše ocene bi bilo mogoče pripraviti le na podlagi natančnih modelov harmonizacije.

4.3. Sklepne ugotovitve

Ocenjeni stroški harmonizacije registrov nepremičnin so sicer nizki, vendar se lahko obravnavajo le kot delni stroški in zato ne zagotavljajo natančne slike posledic te harmonizacije. Še pomembneje je, da bi bilo z vidika preprečevanja pranja denarja in financiranja terorizma mogoče harmonizirati le informacije, povezane s preprečevanjem pranja denarja in financiranja terorizma ter bojem proti njima. Kot je navedeno zgoraj, pa večina informacij, ki jih potrebujejo organi za preprečevanje pranja denarja in financiranja terorizma, ni vključena v registre nepremičnin. Poleg tega pa večine informacij iz registrov nepremičnin, ki za preprečevanje pranja denarja in financiranja terorizma niso pomembne, ne bi bilo mogoče harmonizirati za namene preprečevanja navedenih dejavnosti.

5. POVEZOVANJE NACIONALNIH REGISTROV NEPREMIČNIN

Registre nepremičnin bi bilo mogoče povezati na več načinov. Mogoče bi se bilo zgledovati po registrih dejanskih lastnikov, ki so v okviru direktive o preprečevanju pranja denarja povezani prek skupnega vmesnika na portalu e-pravosodje. Lahko pa bi se vzpostavil centralni sistem, ki bi informacije črpal iz nacionalnih registrov nepremičnin in jih prikazoval na usklajen način.

5.1. Prednosti

Vzpostavitev povezave med nacionalnimi registri nepremičnin na ravni EU bi olajšala čezmejni dostop do informacij, vključenih v nacionalne registre vseh držav članic. Podprla bi učinkovitejše izvajanje pravil EU v civilnih in kazenskopravnih zadevah ter izboljšala dostop do pravnega varstva, poleg tega pa bi lahko v širšem smislu spodbudno vplivala na notranji trg, saj bi olajšala čezmejne transakcije.

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

Na področju preprečevanja pranja denarja in financiranja terorizma bi vzpostavitev povezave organom zagotovila celovitejši pregled nad premoženjem fizičnih in pravnih oseb ali nad pravnimi ureditvami. Dostop do vseevropskih podatkov o nepremičninah bi lahko bil v pomoč pri odkrivanju čezmejnih elementov med izvajanjem strateških in operativnih analiz, pa tudi v okviru finančnih preiskav. Taka povezava bi podprla tudi hitrejše in učinkovitejše ukrepe zamrznitve sredstev in odvzema premoženja. V zvezi z vidiki, ki presegajo okvir preprečevanja pranja denarja in financiranja terorizma, bi lahko taka povezava organom, ki se ukvarjajo z dednimi zadevami, omogočila enostavnejši čezmejni dostop do podatkov, saj se ocenjuje, da ima vsaka deseta dedna zadeva v EU čezmejno razsežnost[51]. Vzpostavitev povezave bi nazadnje lahko spodbudila modernizacijo registrov, vključno z njihovo popolno digitalizacijo.

5.2. Pomanjkljivosti in omejitve

Upoštevati je treba več dejavnikov. Najprej je treba upoštevati, da bi se bilo treba pri kakršnem koli povezovanju soočiti z negotovostjo glede informacij iz registrov, ki je tesno povezana z nacionalnimi sistemi, v katerih so bili posamezni registri nepremičnin razviti, tudi v zvezi s preverjanjem vpisanih informacij. Če se hkrati ne zagotovi harmonizacija, lahko vzpostavitev povezave ustvari lažen vtis, da so informacije iz registrov primerljive. Vprašanje primerljivosti informacij je povezano z izčrpnostjo informacij. Ker se v registrih nepremičnin ne shranjujejo vse pomembne informacije, lahko medsebojno povezani registri dajejo lažen vtis, da vsebujejo vse informacije, ki jih pristojni organi potrebujejo, v resnici pa so lahko te informacije shranjene drugje. Drug izziv predstavlja tveganje, da zgolj vzpostavitev povezave med registri ne bi zagotovila zadostne jasnosti, če terminologija ne bi bila pravilno prevedena v druge jezike in ne bi ustrezno odražala pravnih posebnosti.

Harmonizacija informacij, vključenih v registre nepremičnin, in vzpostavitev povezave med temi registri bi za države članice okvirno pomenili enkraten strošek v višini od 95 000 EUR do 320 000 EUR ter letne ponavljajoče se stroške v višini od 50 000 EUR do 175 000 EUR, odvisno od tega, v kolikšnem obsegu bi bilo treba spremeniti obstoječe registre[52]. Poleg tega bi bilo treba na ravni EU kriti letne stroške za upravljanje povezave v višini približno 100 000 EUR. Kot je navedeno v točki 4.3, se pri teh ocenah ne upoštevajo stroški sprememb zakonodaje in prerazporeditve pristojnosti. Zanesljivejše ocene bi bilo mogoče pripraviti šele na podlagi natančnih modelov za vzpostavitev povezave.

5.3. Sklepne ugotovitve

Zgornja analiza kaže, da bi imela vzpostavitev povezave med obstoječimi registri nepremičnin, ki je ne bi spremljala vsaj določena raven harmonizacije informacij, ki jih registri vsebujejo, več pomanjkljivosti, ki bi lahko prevladale nad njenimi prednostmi. S stroškovnega vidika sredstva, ki bi bila potrebna zgolj za vzpostavitev povezave, ne bi bila bistveno nižja kot v primeru, da bi vzpostavitev povezave spremljala določena raven harmonizacije informacij iz registrov[53].

[51] SEC(2009) 410 final, str. 18.
[52] 18 držav članic bi predvidoma imelo stroške iz nižjega dela navedenega razpona, sedem držav članic stroške iz višjega dela razpona, dve državi članici pa stroške iz srednjega dela razpona; Evropska komisija (2021), str. 97.
[53] Glej prejšnjo opombo, str. 99 in 100.

6. OCENA SORAZMERNOSTI IN POTREBNOSTI

Cilj tega poročila je zagotoviti informacije o ustreznosti harmonizacije oziroma povezovanja registrov nepremičnin izključno z vidika preprečevanja pranja denarja in financiranja terorizma. Njegov cilj ni nadomestiti kakršno koli oceno sorazmernosti in potrebnosti potencialnih drugih pobud Komisije, povezanih z registri nepremičnin v širšem smislu, ali posegati v tako oceno.

Zgornja analiza kaže, da bi lahko vzpostavitev povezave med registri nepremičnin, ki jo spremlja ustrezna raven harmonizacije, prinesla koristi, saj bi državljanom in podjetjem omogočila uresničevanje njihovih svoboščin, hkrati pa bi podprla učinkovit dostop do pravnega varstva v čezmejnih primerih. Komisija je zato predvidela, da bi morale do leta 2024 pri povezovanju zemljiških knjig sodelovati vse države članice[54].

Zgolj z vidika preprečevanja pranja denarja in financiranja terorizma povratne informacije, ki so jih zagotovili finančnoobveščevalne enote in pristojni organi, kažejo, da je hitrost čezmejne izmenjave informacij o nepremičninah na splošno zadovoljiva. Vendar se veliko informacij, ki jih potrebujejo organi za preprečevanje pranja denarja in financiranja terorizma, trenutno ne shranjuje v registrih nepremičnin. Čeprav je torej ta sektor izpostavljen visokim tveganjem pranja denarja in financiranja terorizma, z vidika preprečevanja pranja denarja in financiranja terorizma ni nujne potrebe, ki bi upravičila povezovanje registrov nepremičnin za namene preprečevanja pranja denarja in financiranja terorizma.

Da bi se podprli ukrepi organov za preprečevanje pranja denarja in financiranja terorizma, je bil v predlogu Komisije za šesto direktivo o preprečevanju pranja denarja razširjen obseg informacij o nepremičninskih transakcijah, do katerih lahko dostopajo ti organi[55]. Poleg tega so bile z namenom preprečevanja zlorabe zapletenih lastniških struktur ali gotovine za namene pranja denarja prek nepremičninskega sektorja v predlogu uredbe o preprečevanju pranja denarja zahteve glede preglednosti dejanskega lastništva razširjene na tuje pravne subjekte, ki kupujejo nepremičnine v Uniji[56], gotovinska plačila pa so bila omejena na 10 000 EUR[57].

7. SKLEPNE UGOTOVITVE

V tem poročilu je predstavljenih več elementov, ki jih je treba upoštevati pri morebitni vzpostavitvi povezave med registri nepremičnin in harmonizaciji podatkov, ki jih ti registri vključujejo, zgolj za namene preprečevanja pranja denarja in financiranja terorizma. Njegov cilj ni nadomestiti kakršno koli oceno sorazmernosti in potrebnosti potencialnih drugih pobud Komisije, povezanih z registri nepremičnin v širšem smislu, ali posegati v tako oceno.

V njem se priznavajo tveganja pranja denarja in financiranja terorizma, ki jim je izpostavljen nepremičninski sektor, in navedene so prednosti, ki bi jih lahko povezovanje in harmonizacija teh registrov zagotovila na tem področju, pa tudi državljanom in enotnemu trgu kot celoti.

[54] COM(2020) 710 final, str. 13 in 14. Glej oddelek 2.3 zgoraj.
[55] COM(2021) 423 final, člen 16.
[56] COM(2021) 420 final, člen 48.
[57] Glej prejšnjo opombo, člen 59.

Obenem analiza iz tega poročila prikazuje kompleksnost in raznolikost registrov nepremičnin v državah članicah, na kar močno vplivajo zgodovinski dejavniki in različne nacionalne lastninskopravne ureditve.

Morebitnega zakonodajnega predloga glede povezovanja in harmonizacije registrov nepremičnin zato ne bi smeli obravnavati izključno ali predvsem z vidika preprečevanja pranja denarja in financiranja terorizma. Registri nepremičnin niso orodje, ki bi bilo namenjeno izključno preprečevanju pranja denarja in financiranja terorizma. Njihove osnovne funkcije in razlogi za njihovo vzpostavitev so povezani s potrebo po vpisu lastninskih pravic, načrtovanjem ali obdavčenjem. Registri nepremičnin so prvenstveno namenjeni organom, ki niso zadolženi za preprečevanje pranja denarja in financiranja terorizma ter boj proti njima. Poleg tega se okvir za preprečevanje pranja denarja in financiranja terorizma osredotoča na zagotavljanje dostopa pristojnim organom in finančnoobveščevalnim enotam do informacij, ki jih potrebujejo za preprečevanje pranja denarja in financiranja terorizma ter boj proti njima. Kot tak ne more biti podlaga za harmonizacijo informacij iz registrov nepremičnin, ki niso pomembne za preprečevanje pranja denarja in financiranja terorizma.

Analiza je pokazala, da je kakovost čezmejne izmenjave informacij o lastništvu nepremičnin z vidika preprečevanja pranja denarja in financiranja terorizma na splošno zadovoljiva ter da iz registrov nepremičnin ni mogoče pridobiti vseh informacij, potrebnih za namene preprečevanja pranja denarja in financiranja terorizma. To kaže, da ni pereče potrebe po povezavi registrov nepremičnin za namene preprečevanja pranja denarja in financiranja terorizma.