COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 9.3.2022
COM(2022) 87 final

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

de evaluare a necesității și a proporționalității armonizării informațiilor conținute în registrele bunurilor imobile, precum și a măsurii în care este necesară interconectarea registrelor respective

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

de evaluare a necesității și a proporționalității armonizării informațiilor conținute în registrele bunurilor imobile, precum și a măsurii în care este necesară interconectarea registrelor respective

1. INTRODUCERE

Articolul 32b alineatul (2) din Directiva (UE) 2015/849[1] („Directiva privind combaterea spălării banilor” sau „DCSB”), astfel cum a fost modificată prin Directiva (UE) 2018/843[2] („DCSB5”), prevede obligația Comisiei de a prezenta Parlamentului European și Consiliului un raport de evaluare a necesității și a proporționalității armonizării informațiilor conținute în registrele naționale de bunuri imobile ale statelor membre, precum și a măsurii în care este necesară interconectarea registrelor respective. Deși termenul pentru prezentarea raportului a fost stabilit pentru 31 decembrie 2020, Comisia a ales să suspende adoptarea acestuia, astfel încât evaluarea să poată fi luată în considerare la pregătirea pachetului de propuneri legislative privind combaterea spălării banilor și a finanțării terorismului (CSB/CFT) pe care l-a adoptat la 20 iulie 2021[3].

DCSB include o serie de măsuri menite să abordeze și să atenueze riscurile de spălare a banilor și de finanțare a terorismului (SB/FT) în sectorul imobiliar. Printre acestea se numără includerea notarilor și a altor practicieni în domeniul dreptului care participă la tranzacții imobiliare, precum și a agenților imobiliari în domeniul entităților care fac obiectul obligațiilor de combatere a spălării banilor și a finanțării terorismului și, în urma modificărilor introduse de DCSB5, punerea la dispoziția autorităților naționale de combatere a spălării banilor și a finanțării terorismului a informațiilor privind bunurile imobile deținute. Articolul 32b alineatul (1) din DCSB impune statelor membre să asigure unităților de informații financiare și autorităților competente accesul la informații care permit identificarea, în timp util, a oricărei persoane fizice sau juridice care deține bunuri imobile, inclusiv prin intermediul unor registre sau sisteme electronice de extragere a datelor, în cazul în care astfel de registre sau sisteme sunt disponibile.

Pentru a îndeplini cerințele de la articolul 32b alineatul (2), prezentul raport include (i) o analiză a situației actuale a registrelor funciare, (ii) o descriere a modului în care accesul la registrele bunurilor imobile poate ajuta unitățile de informații financiare și autoritățile competente, precum și (iii) evaluarea beneficiilor, a deficiențelor și a cerințelor atât pentru armonizarea informațiilor conținute în registre, cât și pentru interconectarea acestor registre.

---

[1] Directiva (UE) 2015/849 a Parlamentului European și a Consiliului din 20 mai 2015 privind prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor sau finanțării terorismului, de modificare a Regulamentului (UE) nr. 648/2012 al Parlamentului European și al Consiliului și de abrogare a Directivei 2005/60/CE a Parlamentului European și a Consiliului și a Directivei 2006/70/CE a Comisiei (Text cu relevanță pentru SEE), JO L 141, 5.6.2015, p. 73, astfel cum a fost modificată de Directiva (UE) 2018/843 a Parlamentului European și a Consiliului din 30 mai 2018.

[2] Directiva (UE) 2018/843 a Parlamentului European și a Consiliului din 30 mai 2018 de modificare a Directivei (UE) 2015/849 privind prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor sau finanțării terorismului, precum și de modificare a Directivelor 2009/138/CE și 2013/36/UE, JO L 156, 19.6.2018, p. 43.

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

Pe baza acestor elemente, se efectuează o evaluare inițială a proporționalității și necesității armonizării și interconectării.

Pregătirea prezentului raport s-a bazat pe un studiu independent realizat de un contractant extern, comandat în 2020[4]. Studiul a cartografiat informațiile privind registrele bunurilor imobile ale statelor membre și a analizat inițiativele anterioare și actuale de interconectare a registrelor și de armonizare a informațiilor pe care acestea le conțin. Prezentul raport se bazează, de asemenea, pe informații dintr-un studiu comandat de Comisie în 2014[5], care a prezentat rezultatele unui studiu de afaceri și ale unui studiu tehnic care constituie activitatea preliminară pentru construirea unei interconectări a registrelor funciare pe portalul european e-justiție.

Prezentul raport utilizează termenul „registru al bunurilor imobile” ca termen care acoperă atât registrul funciar[6], cât și registrele cadastrale[7], ambele putând include informații care permit identificarea unei persoane fizice sau juridice care deține bunuri imobile. Aceste registre funcționează în general în mod complementar, registrele funciare furnizând înregistrarea oficială a drepturilor prin acte sau titluri, iar cadastrele oferind un inventar public al bunurilor imobile. În practică, în orice proiect potențial de armonizare și/sau interconectare, statele membre ar trebui să identifice registrele naționale relevante de la caz la caz și să includă atât registrele funciare, cât și registrele cadastrale, dacă acestea sunt distincte în temeiul legislației lor naționale.

2. SITUAȚIA ACTUALĂ

2.1. Registre care conțin informații privind proprietarii de bunuri imobile din statele membre

Registrele bunurilor imobile din statele membre variază considerabil în ceea ce privește organizarea, centralizarea, nivelul de digitalizare și conținutul acestora.

Majoritatea statelor membre au organizat datele privind bunurile imobile în două registre – un registru funciar și un registru cadastral. Opt state membre își gestionează registrele funciare împreună cu cadastrul[8]. Unele state membre au ales, de asemenea, să creeze baze de date separate în scopuri speciale – de exemplu, pentru identificarea fiscală a bunului imobil[9] sau pentru prețul de achiziție și/sau detaliile tranzacției[10].

---

[4] Comisia Europeană, Direcția Generală Stabilitate Financiară, Servicii Financiare și Uniunea Piețelor de Capital, *Studiu privind armonizarea și interconectarea registrelor bunurilor imobile: raport final*, Oficiul pentru Publicații, 2021, https://data.europa.eu/doi/10.2874/068191; în continuare „Comisia Europeană (2021)”.

[5] Comisia Europeană, Direcți Generală Justiție, Schmitz, P., Athanasiou, P., Torrinha, P., și alții *Analiza fezabilității și a punerii în aplicare a interconectării registrelor funciare*, Oficiul pentru Publicații, 2015, https://data.europa.eu/doi/10.2838; în continuare „Comisia Europeană (2015)”.

[6] Registrul funciar este înțeles ca un registru public al actelor sau drepturilor asupra bunurilor imobile.

[7] Cadastrul este o descriere sistematică a unităților de teren dintr-o zonă. Descrierea se realizează prin hărți care identifică amplasamentul și limitele fiecărei unități, precum și prin înscrisuri. În înscrisuri, cele mai importante informații sunt numărul de identificare și suprafața unității, de regulă diferențiate în funcție de categoria de folosință a terenului.

[8] Cipru, Danemarca, Ungaria, Lituania, România, Slovacia, Slovenia și Estonia.

[9] Portugalia și Franța.

[10] Germania și Finlanda.

În îndelungata istorie a înregistrării informațiilor privind bunurile imobile, care datează din secolul al XIX-lea, au apărut două sisteme predominante de înregistrare – un sistem de înregistrare a actelor și un sistem de înregistrare a titlurilor de proprietate. Un act este o înregistrare a unei anumite tranzacții. Acesta servește drept dovadă a unui acord specific (cum ar fi vânzarea de bunuri imobile), dar nu este în sine o dovadă a dreptului legal al părților la tranzacție de a încheia și a executa acordul[11]. În cadrul sistemului alternativ, în care sunt înregistrate titlurile, înregistrarea titlului de proprietate este o dovadă a dreptului de proprietate. În prezent, 23 de state membre au un sistem bazat pe titluri sau ambele sisteme, iar patru au doar un sistem bazat pe acte[12]. În unele state membre, a avut loc o trecere treptată de la sistemul bazat pe acte la cel bazat pe titluri, dar nu au existat schimbări în direcția opusă[13].

Pentru multe state membre, diferitele tipuri de registre descrise mai sus sunt centralizate la nivel național, mai exact acoperă întregul teritoriu al unei țări. Totuși, acest lucru nu este valabil în Franța[14]. Germania și Italia[15]. Spania are un sistem mixt: deși are peste 1 000 de registre funciare cu competențe și baze de date exclusive, aceasta oferă și o platformă națională interconectată[16]. Grecia are un sistem similar, baza de date a registrului funciar fiind gestionată la nivel central pentru întreaga țară de către o companie și actualizată de registrele funciare locale în funcție de tranzacțiilor lor[17].

Majoritatea statelor membre au registre digitalizate, accesibile online. Totuși, există excepții. În Franța, datele deținute de registrele locale, deși digitalizate, nu sunt accesibile online, iar rezultatele interogărilor sunt furnizate manual, într-un mod asincron (cu excepția regiunilor Alsacia și Moselle)[18]. Registrul din Luxemburg este, de asemenea, offline[19].

2.2. Rolul și scopul registrelor bunurilor imobile în cadrul pieței unice

Scopul principal al datelor din registrele bunurilor imobile este securitatea juridică în ceea ce privește drepturile de proprietate și drepturile părților terțe cu privire la o anumită unitate imobiliară. Pe lângă autoritățile publice, cetățenii și profesioniștii utilizează date stocate în registrele bunurilor imobile, cel mai adesea pe baza unui interes legitim legat de un potențial schimb de proprietate sau de o creanță în calitate de parte terță. Registrele bunurilor imobile

[11] Comisia Europeană (2015), p. 273.
[12] Ibidem, p. 145-146, cu excepția Regatului Unit. Statele membre cu un sistem bazat pe titluri sau cu ambele sisteme sunt Austria, Bulgaria, Cipru și Cehia. Germania, Danemarca, Estonia, Grecia, Spania, Finlanda, Franța, Croația, Ungaria, Irlanda, Italia, Lituania, Letonia, Malta, Polonia, Portugalia, Suedia, Slovenia și Slovacia. Belgia, Luxemburg, Țările de Jos și România sunt state membre doar cu un sistem bazat pe acte. În Franța, regiunile Alsacia și Moselle urmează modelul de înregistrare a titlurilor (spre deosebire de restul țării). Același lucru este valabil și pentru provincia autonomă Trento din Italia.
[13] Parlamentul European – Studiu pentru Comisia JURI, *Cross Border Acquisitions of Residential Property in the EU: Problems Encountered by Citizens* (Achiziții transfrontaliere de proprietăți rezidențiale în UE: Probleme întâmpinate de cetățeni), 2016, p. 58-59.
[14] Franța are 120 de registre funciare locale, care nu sunt interconectate.
[15] În Italia, unele regiuni țin registre separate, dar cea mai mare parte a țării este acoperită de un singur registru.
[16] Touriñán T, „The Spanish Land Registration system and the IMOLA project" (Sistemul spaniol de înregistrare funciară și proiectul IMOLA), în: *Proiectul Imola II [Documentul european de registru funciar (European Land Register Document – ELRD)]: Un model semantic comun pentru interconectarea registrelor funciare)*, p. 248, 252.
[17] https://e-justice.europa.eu/content_land_registers_in_member_states-109-el-ro.do?member=1.
[18] Comisia Europeană (2015), p. 242-243.
[19] Ibidem, p. 216.

pot fi utilizate la nivel național și în situații transfrontaliere, având astfel o dimensiune legată de piața unică. Următoarea listă prezintă o imagine de ansamblu neexhaustivă a circumstanțelor în care registrele bunurilor imobile pot fi utilizate la nivel transfrontalier:

- O utilizare tipică a registrelor bunurilor imobile este în contextul achiziționării de bunuri imobile într-un alt stat membru. Cetățenii și profesioniștii ar putea dori să verifice situația juridică și sarcinile unei proprietăți situate în străinătate sau înregistrarea exactă a bunurilor imobile deținute în proprietate[20].
- Registrele bunurilor imobile pot fi consultate în contextul procedurilor judiciare legate de bunuri imobile[21], inclusiv al executării hotărârilor judecătorești.
- Registrele bunurilor imobile pot fi, de asemenea, consultate în scopul schimbului de informații între autoritățile fiscale. În temeiul Directivei 2011/16/UE[22], informațiile privind veniturile și dreptul de proprietate asupra bunurilor imobile fac obiectul unui schimb automat la nivel transfrontalier între autoritățile fiscale ale statului membru în care este situat bunul imobil și autoritățile fiscale ale statului membru în care este rezident proprietarul bunului imobil.
- Registrele bunurilor imobile pot fi utilizate pentru a obține informații privind sarcinile. Acesta poate fi cazul, de exemplu, al consultărilor efectuate de instituțiile financiare în contextul acordării de împrumuturi și credite ipotecare.
- Autoritățile pot consulta registrele bunurilor imobile în contextul procedurilor privind obligațiile fiscale, inclusiv recuperarea impozitelor, a taxelor și alte măsuri reglementate de Directiva 2010/24/UE[23].
- Consultarea registrelor bunurilor imobile poate avea loc, de asemenea, în contextul cauzelor succesorale. În special, Regulamentul (UE) nr. 650/2012[24] impune autorității care eliberează un certificat european de moștenitor să verifice informațiile referitoare la bunurile deținute de defunct.
- În contextul procedurii de faliment, căutările în registrele bunurilor imobile pot fi efectuate de o autoritate, dar și de creditori.

2.3. Inițiative de interconectare

Până în prezent, au existat unele inițiative la nivelul UE privind interconectarea registrelor funciare naționale.

---

[20] Moerkerke J., „IMOLA II, the ELRA's commitment with European citizens: opening a collaboration framework with EU authorities" (IMOLA II, angajamentul ELRA față de cetățenii europeni: deschiderea unui cadru de colaborare cu autoritățile UE), în: *Proiectul IMOLA II (...)*, p. 29.

[21] M. Cuccaro, „The ELRD as a source of information for courts in Cross-border matters" (ELRD ca sursă de informații pentru instanțele judecătorești în cauze transfrontaliere), în: *Proiectul IMOLA II (...)*, p. 221. În special: „(...) din punct de vedere pur practic, poate fi extrem de util să se știe cu certitudine dacă reclamantul a publicat în mod corect existența procedurilor judiciare în registrul funciar competent, care poate fi situat într-un alt stat membru decât cel în care judecătorul competent se pronunță cu privire la litigiul transnațional."

[22] Directiva 2011/16/UE a Consiliului din 15 februarie 2011 privind cooperarea administrativă în domeniul fiscal și de abrogare a Directivei 77/799/CEE.

[23] Directiva 2010/24/UE a Consiliului din 16 martie 2010 privind asistența reciprocă în materie de recuperare a creanțelor legate de impozite, taxe și alte măsuri JO L 84, 31.3.2010, p. 1 și Comisia Europeană (2021), p. 29.

[24] Regulamentul (UE) nr. 650/2012 al Parlamentului European și al Consiliului din 4 iulie 2012 privind competența, legea aplicabilă, recunoașterea și executarea hotărârilor judecătorești și acceptarea și executarea actelor autentice în materie de succesiuni și privind crearea unui certificat european de moștenitor, JO L 201, 27.7.2012, articolul 66 alineatul (5).

Interconectarea registrelor funciare (*Land Registers Interconnection* – LRI) este un proiect în desfășurare finanțat prin programul „Justiție" al Uniunii Europene[25], la care statele membre pot adera în mod voluntar[26]. Scopul său este de a oferi, prin intermediul portalului european e-justiție[27], un punct unic de acces la registrele funciare ale statelor membre participante. Prima fază a proiectului a dus la crearea unei interconexiuni funcționale din punct de vedere tehnic a registrelor funciare din Austria și Estonia. Serviciul potențial este disponibil publicului în versiune demonstrativă[28]. Al doilea proiect de interconectare a registrelor funciare (LRI) al statelor membre, sprijinit cu finanțare din partea UE, a demarat în martie 2020 și s-a încheiat în octombrie 2021. În cadrul proiectului, Letonia și-a conectat registrul funciar la platforma de servicii LRI. Ungaria, Portugalia și Spania au efectuat o analiză aprofundată pentru a înțelege pe deplin condițiile specifice fiecărei țări care trebuie îndeplinite înainte de demararea dezvoltării conectării naționale la LRI.

În comunicarea sa din 2020 intitulată „Digitalizarea justiției în Uniunea Europeană. O panoplie de posibilități", Comisia a declarat că, pentru a exploata pe deplin potențialul LRI, ar trebui ca aceasta să fie extinsă la nivelul întregii UE, vizând a asigura participarea deplină a statelor membre până în 2024[29].

IMOLA (Modelul de interoperabilitate pentru registrele funciare) este un proiect al Asociației registrelor funciare europene, cofinanțat prin programul „Justiție" al Uniunii Europene[30]. Proiectul urmărește să elaboreze un model comun pentru organizarea la nivelul UE a informațiilor conținute în registrele bunurilor imobile, conectate la materiale explicative în diferite limbi. Principala realizare a IMOLA este crearea unui concept de „document european de registru funciar" – un model pentru organizarea informațiilor din registrul funciar la nivelul UE, inclusiv un model semantic[31].

3. BUNURILE IMOBILE ȘI REGISTRELE BUNURILOR IMOBILE ÎN CONTEXTUL SPĂLĂRII BANILOR ȘI AL FINANȚĂRII TERORISMULUI

Acest capitol analizează modalitățile în care registrele bunurilor imobile pot fi utilizate în contextul combaterii spălării banilor și a finanțării terorismului.

3.1. Factori de risc și utilizări abuzive comune ale sectorului imobiliar în scopul spălării banilor și finanțării terorismului

Potrivit Grupului de Acțiune Financiară Internațională (GAFI), achiziționarea de bunuri imobile este un debușeu comun pentru produsele provenite din săvârșirea de infracțiuni, proprietățile imobiliare reprezentând aproximativ 30 % din activele provenite din săvârșirea de infracțiuni confiscate la nivel mondial între anii 2011 și 2013[32]. Deși este dificil să se obțină date privind amploarea SB/FT în acest sector, Agenția Uniunii Europene pentru

[25] Regulamentul (UE) 2021/693 al Parlamentului European și al Consiliului din 28 aprilie 2021 de instituire a programului „Justiție" și de abrogare a Regulamentului (UE) nr. 1382/2013 (JO L 156, 5.5.2021, p. 21).
[26] Pentru informații suplimentare, a se vedea https://lri-ms.eu/.
[27] https://e-justice.europa.eu/.
[28] https://lri-ms.eu/outcomes.
[29] COM(2020)710 final, pp 13-14.
[30] https://www.elra.eu/imola/.
[31] Ibidem.
[32] GAFI, *Money Laundering and Terrorist Financing Vulnerabilities of Legal Professionals* (Vulnerabilitățile practicienilor în domeniul dreptului în ceea ce privește spălarea banilor și finanțarea terorismului), 2013, p. 24.

Cooperare în Materie de Aplicare a Legii (Europol) preconizează că, pe termen mediu, ca urmare a pandemiei de COVID-19, sectorul imobiliar și cel al construcțiilor vor deveni și mai atractive pentru spălarea banilor[33]. Evaluarea din 2019 a Comisiei Europene privind riscul de spălare a banilor și de finanțare a terorismului care afectează piața unică și este legat de activitățile transfrontaliere[34] („evaluarea supranațională a riscurilor") a stabilit nivelul de vulnerabilitate a sectorului imobiliar la finanțarea terorismului ca fiind semnificativ și la spălarea banilor ca fiind semnificativ/foarte semnificativ[35].

Sectorul imobiliar joacă un rol în principal în etapa finală a ciclului de spălare a banilor, mai exact în faza de integrare[36]. Acesta permite integrarea fondurilor ilicite în economia legală, returnarea produselor către infractori și chiar generarea de venituri legitime[37]. De asemenea, bunurile imobile reprezintă, în general, un activ a cărui valoare care se apreciază și care, dacă este vândut, poate constitui un motiv legitim pentru apariția fondurilor[38].

Metodele obișnuite utilizate de infractori implică adesea sisteme complexe de achiziționare de bunuri imobile – de la utilizarea împrumuturilor complexe sau a finanțării creditelor, intermedierea cu ajutorul profesioniștilor, utilizarea de vehicule corporative, manipularea estimării sau a evaluării unei proprietăți, utilizarea instrumentelor monetare, cum ar fi numerarul sau cecurile, utilizarea schemelor ipotecare sau utilizarea bunurilor imobile pentru a ascunde fonduri generate de activități ilegale[39].

3.2. Utilizarea registrelor bunurilor imobile în contextul combaterii spălării banilor și a finanțării terorismului

Informațiile conținute în registrele bunurilor imobile pot ajuta autoritățile competente și unitățile de informații financiare în mai multe moduri. Studiul finalizat în sprijinul prezentului raport, care a inclus consultări specifice cu autoritățile de combatere a spălării banilor și a finanțării terorismului, confirmă faptul că, în general, acestea sunt mulțumite de viteza schimbului transfrontalier de informații privind bunurile imobile între unitățile de informații financiare și autoritățile competente, precum și de informațiile conținute în registrele bunurilor imobile, deoarece acestea permit, în general, identificarea proprietății și a informațiilor privind bunurile imobile[40]. Totuși, deși ar putea fi obținute avantaje prin armonizarea informațiilor conținute în registrele bunurilor imobile și prin accesul unităților de informații financiare și al autorităților competente la registrele bunurilor imobile din alte state membre, este important de remarcat faptul că nu toate informațiile relevante pentru

[33] Europol, *Beyond the Pandemic: How COVID-19 Will Shape the Serious and Organised Crime Landscape in the EU* (Dincolo de pandemie: cum va influența COVID-19 peisajul formelor grave de criminalitate și al criminalității organizate în UE), 2020, p. 12.
[34] SWD(2019) 650 final.
[35] Ibid, p. 171.
[36] Comisia Europeană (2021), p. 37.
[37] Serviciul de Cercetare al Parlamentului European, *Understanding Money Laundering through Real Estate Transactions* (Înțelegerea spălării banilor prin tranzacții imobiliare), 2019, p. 2 și Comisia Europeană (2021), Ibidem.
[38] GAFI, *Money Laundering and Terrorist Financing Vulnerabilities of Legal Professionals* (Vulnerabilitățile practicienilor în domeniul dreptului în ceea ce privește spălarea banilor și finanțarea terorismului), 2013, p. 44.
[39] GAFI/OCDE, *Money laundering and terrorist financing through the real estate sector* (Spălarea banilor și finanțarea terorismului prin intermediul sectorului imobiliar), 2007.
[40] Comisia Europeană (2021), p. 87, 91 (conținutul registrelor bunurilor imobile) și 101-102 (schimbul transfrontalier de informații).

unitățile de informații financiare și autoritățile competente pot fi extrase prin intermediul unor astfel de registre.

Utilizarea unor sisteme complexe care implică societăți de tip „cutie poștală”, structuri complexe de proprietate, inclusiv fiducii sau societăți stabilite în jurisdicții cu un grad scăzut de transparență, ori persoane desemnate reprezintă o tipologie comună a spălării banilor și a finanțării terorismului în sectorul imobiliar. Potrivit evaluării supranaționale a riscurilor din 2019, reprezentanții sectorului privat consideră că identificarea beneficiarilor reali ai unui bun imobil reprezintă o provocare majoră, în special atunci când vânzătorul și cumpărătorul tranzacționează prin intermediul fiduciilor. Un sondaj în rândul unităților de informații financiare a arătat că 61 % dintre respondenți au considerat tranzacțiile imobiliare efectuate numai de terți și intermediari ca fiind o schemă operativă comună utilizată pentru spălarea banilor/finanțarea terorismului, care implică sectorul imobiliar. Aceștia au fost urmați de 44 % dintre respondenți care au ales utilizarea vehiculelor corporative, a fiduciilor sau a persoanelor desemnate și de 39 % care au indicat că dificultatea de a stabili identitatea reală a proprietarului, a chiriașului sau a investitorului în bunuri imobile este o problemă majoră[41].

Registrele bunurilor imobile pot fi utilizate, împreună cu alte registre interconectate aflate la dispoziția unităților de informații financiare și a autorităților competente, de exemplu registrele beneficiarilor reali, pentru a detecta cazurile de spălare a banilor și de finanțare a terorismului în care se utilizează tehnicile descrise mai sus, deoarece acestea pot furniza informații fiabile, complementare și actualizate cu privire la proprietarii actuali și, în unele cazuri, la proprietarii anteriori ai unui bun imobil. Într-un sondaj realizat în rândul autorităților competente și al entităților obligate, peste 80 % dintre respondenți au declarat că informațiile privind proprietarii anteriori și cei actuali sunt utile în activitatea lor[42]. În același timp, unii dintre aceștia au raportat că uneori lipsesc informații privind drepturile de proprietate, iar lipsa de informații cu caracter personal suplimentare, cum ar fi un număr personal de identificare, împiedică identificarea beneficiarului real[43].

Tipologiile de spălare a banilor și de finanțare a terorismului prin intermediul sectorului imobiliar includ, de asemenea, bunurile imobile la prețuri neobișnuite: fie peste, fie sub valoarea de piață a bunului imobil[44]. Un element comun este, de asemenea, lipsa de coerență între venitul/averea declarată a cumpărătorului și valoarea bunului imobil[45]. În acest context, 63 % dintre respondenți au indicat că prețul bunului imobil este o informație importantă. Respondenții au afirmat, de asemenea, că din registru lipsește prețul de achiziție sau evaluarea bunului imobil[46]. Cele mai recente date privind includerea unor astfel de informații datează din 2014. Ulterior, datele privind prețul de achiziție au fost stocate în registrele bunurilor imobile din 14 state membre[47] și, pentru alte șase state membre, acestea au fost stocate, dar fie nu au fost înregistrate în niciun registru, fie au fost înregistrate separat de

[41] Comisia Europeană (2021), p. 50. A fost posibilă alegerea mai multor răspunsuri.
[42] Ibidem, p. 90.
[43] Ibidem.
[44] OCDE, *Money Laundering and Terrorist Financing Awareness Handbook for Tax Examiners and Tax Auditors* (Manualul de sensibilizare cu privire la spălarea banilor și finanțarea terorismului pentru examinatorii fiscali și auditorii fiscali), 2019, p. 48; GAFI, *Risk-Based Approach Guidance for Real Estate Agents* (Orientări privind abordarea bazată pe riscuri pentru agenții imobiliari), 2008, p. 22 și Comisia Europeană (2021), p. 38.
[45] Comisia Europeană (2021), p. 51.
[46] Ibidem, p. 91.
[47] Austria, Belgia, Bulgaria, Cipru, Danemarca, Estonia, Grecia, Spania, Lituania, Luxemburg, Letonia, Țările de Jos, România și Suedia și Comisia Europeană (2015), p. 171-175.

registrul bunurilor imobile[48]. Acest lucru explică absența unor evidențe istorice privind transferul dreptului de proprietate asupra bunului imobil, mijloacele de plată (în special având în vedere tendința în creștere a achiziționării de bunuri imobile cu ajutorul numerarului) și contractele de cumpărare.

Respondenții și-au exprimat, de asemenea, preocupările cu privire la exactitatea informațiilor conținute în registre (de exemplu, descrierea bunului imobil nu este/nu mai este exactă) și la caracterul complet al acestora (condominiile, deși sunt larg răspândite pe piață, nu sunt incluse în toate registrele).

Următoarea secțiune analizează avantajele și dezavantajele interconectării registrelor bunurilor imobile. Acest lucru este realizat din perspectiva strictă a cadrului CSB/CFT și a utilizării acestor registre în scopul prevenirii și combaterii spălării banilor și a finanțării terorismului la nivel transfrontalier care implică sectorul imobiliar.

4. ARMONIZAREA INFORMAȚIILOR INCLUSE ÎN REGISTRELE BUNURILOR IMOBILE

În sensul prezentului raport, armonizarea informațiilor din registrele bunurilor imobile înseamnă crearea unui set minim de date privind bunurile imobile care ar fi furnizate de toate statele membre.

Armonizarea informațiilor disponibile în prezent în registre nu ar fi, probabil, suficientă pentru a răspunde nevoilor autorităților de combatere a spălării banilor și a finanțării terorismului. Informațiile de care au nevoie de regulă unitățile de informații financiare și autoritățile competente, cum ar fi datele de identificare a vânzătorului/cumpărătorului, prețul bunului imobil, data vânzării sau schimbarea dreptului de proprietate (inclusiv o înregistrare a transferurilor dreptului de proprietate), nu sunt, în general, disponibile în registre. Astfel, orice eventuală armonizare ar trebui să fie însoțită de date suplimentare colectate și stocate în registre pentru a prezenta valoare adăugată în scopul combaterii spălării banilor și a finanțării terorismului.

În același timp, accesul la astfel de informații ar trebui conceput cu atenție, deoarece punerea lor la dispoziție în alte scopuri ar putea să nu fie întotdeauna proporțională.

4.1. Beneficii

Armonizarea informațiilor conținute în registrele bunurilor imobile poate avea o serie de avantaje, care depășesc prevenirea și combaterea spălării banilor, a infracțiunilor premisă ale acesteia și a finanțării terorismului. Armonizarea poate fi un factor declanșator pentru finalizarea digitalizării registrelor naționale de bunuri imobile și îmbunătățirea accesibilității lor, astfel încât acestea să fie adaptate erei digitale. În plus, armonizarea poate conduce la securitate juridică, deoarece o structură comună, caracterizată prin claritate în ceea ce privește terminologia și valoarea juridică a informațiilor stocate, poate contribui, în sine, la o mai mare transparență și fiabilitate a informațiilor. Armonizarea datelor conținute în registrele bunurilor imobile ar permite, de asemenea, un acces mai rapid la informații și o utilizare mai accelerată a acestora. În cele din urmă, disponibilitatea unor informații armonizate în registrele bunurilor imobile ar facilita identificarea dreptului de proprietate asupra bunului

[48] Irlanda, Germania, Finlanda, Portugalia, Cehia, Slovacia, Ibidem.

imobil, fie la nivel național, fie în alte state membre. Prin urmare, aceasta ar contribui la informațiile financiare, la investigațiile financiare, dar și la înghețarea și confiscarea activelor.

4.2. Dezavantaje și constrângeri

Registrele bunurilor imobile au evoluat la forma lor actuală în contextul sistemelor naționale specifice de organizare a proprietății.

Articolul 345 este expresia principiului neutralității tratatelor în ceea ce privește regimului proprietății în statele membre. Totuși, aceasta nu înseamnă că regimul respectiv nu este supus normelor fundamentale ale Uniunii Europene, care includ, printre altele, interzicerea discriminării, libertatea de stabilire și libera circulație a capitalurilor[49]. Cu alte cuvinte, articolul 345 din TFUE nu ar împiedica armonizarea unor aspecte precum colectarea, stocarea și prezentarea unui set de date definite în comun, atât timp cât respectă principiile fundamentale ale dreptului Uniunii și, în special, neutralitatea Uniunii în raport cu regimul proprietății în statele membre.

Având în vedere diferențele juridice, politice, organizatorice și istorice dintre registre în întreaga UE, armonizarea registrelor bunurilor imobile ar necesita eforturi semnificative din partea statelor membre, deoarece ar putea declanșa o redistribuire semnificativă a sarcinilor, revizuirea cadrelor juridice naționale și revizuirea și modificarea structurii și a funcționării registrelor.

Singura armonizare a informațiilor deja conținute în registre ar implica costuri administrative și financiare. După cum s-a menționat la punctul 4.2, armonizarea datelor ar necesita modificări ale legislației, o revizuire a funcționării registrelor și, eventual, o redistribuire a competențelor la nivel național și subnațional. O încercare de estimare a acestor costuri le plasează la un nivel rezonabil atunci când sunt vizate numai registrele (necesarul de personal fiind calculat la 3 posturi echivalent normă întreagă și stabilindu-se un cost unic de 50 000 EUR per stat membru și costuri recurente limitate[50]), dar acest lucru nu ia în considerare costurile care sunt mai dificil de estimat, cum ar fi cele legate de modificările legislației și realocarea competențelor. Estimări mai fiabile ar putea fi elaborate numai pe baza unor modele precise de armonizare.

4.3. Concluzii

Deși costurile estimate ale armonizării registrelor bunurilor imobile sunt mici, acestea pot fi considerate doar parțiale și, prin urmare, nu oferă o imagine exactă a implicațiilor unei astfel de armonizări. Un aspect mai important, din perspectiva combaterii spălării banilor și a finanțării terorismului, constă în faptul că singura armonizare posibilă care ar putea fi realizată este aceea a informațiilor relevante pentru prevenirea și combaterea spălării banilor și a finanțării terorismului. Cu toate acestea, după cum s-a menționat mai sus, majoritatea informațiilor necesare pentru autoritățile competente în materie de combatere a spălării banilor și a finanțării terorismului nu sunt incluse în registrele bunurilor imobile. În schimb,

[49] Hotărârea Curții Europene de Justiție în cauzele conexate C-105/12 – C-107/12, Essent NV și alții, punctele 29-36; Avizul Curții Europene de Justiție în procedura de aviz 2/15 (Singapore), punctul 107.

[50] Comisia Europeană (2021), p. 99.

majoritatea informațiilor conținute în registrele bunurilor imobile, care nu sunt relevante pentru CSB/CFT, nu ar putea fi armonizate în scopul CSB/CFT.

5. INTERCONECTAREA REGISTRELOR NAȚIONALE DE BUNURI IMOBILE

Interconectarea registrelor bunurilor imobile ar putea lua mai multe forme. Aceasta ar putea urma exemplul registrelor beneficiarilor reali interconectate în temeiul DCSB prin intermediul unei interfețe comune pe portalul e-justiție. Alternativ, aceasta ar putea fi un sistem central care să extragă informații din registrele naționale de bunuri imobile și să le prezinte în mod armonizat.

5.1. Beneficii

Interconectarea registrelor naționale de bunuri imobile la nivelul UE ar facilita accesul transfrontalier la informațiile conținute în registrele naționale ale tuturor statelor membre. Aceasta nu numai că ar sprijini o punere în aplicare mai eficientă a normelor UE în materie civilă și penală și ar îmbunătăți accesul la justiție, ci ar putea, de asemenea, să servească, în sens mai larg, drept catalizator pentru piața internă prin facilitarea tranzacțiilor transfrontaliere.

În domeniul CSB/CFT, interconectarea ar putea oferi autorităților o imagine mai cuprinzătoare a activelor deținute de persoane fizice sau juridice sau de construcții juridice. Accesul la datele privind bunurile imobile la nivelul UE ar putea contribui la detectarea elementelor transfrontaliere atunci când se efectuează analize strategice și operaționale, precum și în contextul investigațiilor financiare. O astfel de interconectare ar sprijini, de asemenea, măsuri mai rapide și mai eficace de înghețare și confiscare a activelor. Dincolo de cadrul CSB/CFT, autoritățile care se ocupă de cazurile de succesiune ar putea beneficia de un acces transfrontalier mai ușor la date, având în vedere estimarea potrivit căreia unul din zece cazuri de succesiune din UE are o dimensiune transfrontalieră[51]. În cele din urmă, interconectarea ar putea servi drept catalizator pentru modernizarea registrelor, inclusiv pentru digitalizarea completă a acestora.

5.2. Dezavantaje și constrângeri

Trebuie să se ia în considerare o serie de factori. În primul rând, orice interconectare ar trebui să țină seama de incertitudinea legată de informațiile conținute în registru, care este strâns legat de sistemul național în care a fost elaborat registrul bunurilor imobile, inclusiv în ceea ce privește verificarea informațiilor înregistrate. Cu excepția cazului în care este însoțită de armonizare, orice interconectare riscă să creeze o impresie falsă în ceea ce privește comparabilitatea informațiilor conținute în registre. În legătură cu problema comparabilității informațiilor se află și exhaustivitatea informațiilor. Deși nu toate informațiile relevante sunt stocate în registrele bunurilor imobile, registrele interconectate ar putea da impresia falsă că includ toate informațiile de care au nevoie autoritățile competente, în timp ce aceste informații ar putea fi stocate în altă parte. O altă provocare se referă la riscurile ca simpla interconectare a registrelor să nu ofere suficientă claritate, cu excepția cazului în care terminologia este tradusă corect în celelalte limbi, reflectând în mod corespunzător particularitățile juridice.

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

Cu titlu indicativ, armonizarea informațiilor conținute în registrele bunurilor imobile și interconectarea acestor registre ar implica costuri unice cuprinse între 95 000 EUR și 320 000 EUR și costuri anuale recurente între 50 000 EUR și 175 000 EUR pentru statele membre, în funcție de nivelul modificărilor care trebuie aduse registrelor existente[52]. În plus, costuri anuale de aproximativ 100 000 EUR ar trebui suportate la nivelul UE pentru gestionarea interconectării. După cum s-a menționat la punctul 4.3, aceste estimări nu iau în considerare costul modificării legislației și al realocării competențelor. Estimări mai fiabile ar putea fi elaborate numai pe baza unor modele precise de interconectare.

5.3. Concluzii

Analiza de mai sus arată că interconectarea registrelor bunurilor imobile existente fără cel puțin un anumit nivel de armonizare a informațiilor conținute în acestea ar prezenta o serie de deficiențe care ar putea compensa beneficiile acesteia. Din punctul de vedere al costurilor, resursele necesare doar pentru interconectare nu ar fi semnificativ mai mici comparativ cu situația în care aceasta ar fi însoțită de un anumit grad de armonizare a informațiilor conținute în registre[53].

6. EVALUAREA PROPORȚIONALITĂȚII ȘI A NECESITĂȚII

Prezentul raport își propune să ofere informații cu privire la relevanța armonizării sau a interconectării registrelor bunurilor imobile din perspectiva exclusivă a combaterii spălării banilor și a finanțării terorismului. Scopul său nu este de a înlocui evaluările proporționalității și necesității altor posibile inițiative ale Comisiei privind registrele bunurilor imobile într-un sens mai larg sau de a aduce atingere acestor evaluări.

Analiza furnizată mai sus arată că interconectarea registrelor bunurilor imobile, dacă este însoțită de nivelul necesar de armonizare, ar putea oferi beneficii prin faptul că ar permite cetățenilor și întreprinderilor să își exercite libertățile și ar putea sprijini accesul efectiv la justiție în situații transfrontaliere. Din aceste motive, Comisia a avut în vedere faptul că, până în 2024, toate statele membre ar trebui să participe la interconectarea registrelor funciare[54].

Din perspectiva exclusivă a combaterii spălării banilor și a finanțării terorismului, feedbackul furnizat de unitățile de informații financiare și de autoritățile competente indică faptul că viteza generală a schimbului transfrontalier de informații privind bunurile imobile este satisfăcătoare. Cu toate acestea, o mare parte a informațiilor de care au nevoie autoritățile de combatere a spălării banilor și a finanțării terorismului nu sunt în prezent stocate în registrele bunurilor imobile. Astfel, în pofida riscurilor ridicate de spălare a banilor sau de finanțare a terorismului cu care se confruntă acest sector, nu există nicio necesitate imperioasă din punctul de vedere al combaterii spălării banilor și a finanțării terorismului care să justifice interconectarea registrelor bunurilor imobile în scopuri de combatere a spălării banilor și a finanțării terorismului.

[52] Se preconizează că 18 state membre vor suporta costuri situate în intervalele mai scăzute, în timp ce șapte state membre ar trebui să se confrunte cu costuri din intervalul superior, iar două state membre s-ar confrunta cu costuri medii, a se vedea Comisia Europeană (2021), p. 97.
[53] Ibidem, p. 99-100.
[54] COM(2020)710 final, p. 13-14. A se vedea secțiunea 2.3. de mai sus.

Pentru a sprijini acțiunile autorităților de combatere a spălării banilor și a finanțării terorismului, propunerea Comisiei referitoare la cea de a șasea directivă privind combaterea spălării banilor extinde domeniul de aplicare al informațiilor privind tranzacțiile imobiliare la care aceste autorități pot avea acces[55]. În paralel, pentru a preveni utilizarea abuzivă a structurilor complexe de proprietate sau a numerarului pentru a spăla bani prin intermediul sectorului imobiliar, propunerea de regulament privind combaterea spălării banilor extinde cerințele de transparență privind beneficiarii reali la entitățile juridice străine care achiziționează bunuri imobile în Uniune[56] și stabilește o limită superioară de 10 000 EUR pentru plățile în numerar[57].

7. CONCLUZII

Prezentul raport stabilește o serie de elemente care trebuie luate în considerare pentru o posibilă interconectare a registrelor bunurilor imobile și pentru armonizarea informațiilor pe care acestea le conțin numai în scopul combaterii spălării banilor și a finanțării terorismului. Scopul său nu este de a înlocui evaluările proporționalității și necesității altor posibile inițiative ale Comisiei privind registrele bunurilor imobile într-un sens mai larg sau de a aduce atingere acestor evaluări.

Acesta recunoaște riscurile SB/FT la care este expus sectorul imobiliar și arată beneficiile pe care interconectarea și armonizarea acestor registre le-ar putea aduce în acest context, precum și pentru cetățeni și pentru piața unică în ansamblu.

În același timp, analiza din prezentul raport arată peisajul complex și divers al registrelor bunurilor imobile din statele membre, care este puternic influențat de factori istorici și de diferitele regimuri juridice naționale în materie de proprietate.

Prin urmare, orice posibilă propunere legislativă privind interconectarea și armonizarea registrelor bunurilor imobile nu ar trebui privită numai, sau în primul rând, din perspectiva combaterii spălării banilor și a finanțării terorismului. Registrele bunurilor imobile nu sunt doar un instrument de combatere a spălării banilor și a finanțării terorismului. Principalele lor funcții și motivele care stau la baza creării lor constau în necesitatea de a înregistra un drept de proprietate, în scopuri de planificare sau de impozitare. Registrele bunurilor imobile deservesc în primul rând alte autorități decât cele însărcinate cu prevenirea și combaterea spălării banilor și a finanțării terorismului. În plus, cadrul CSB/CFT se axează pe acordarea accesului pentru autoritățile competente și unitățile de informații financiare la informațiile de care au nevoie pentru a preveni și a combate spălarea banilor și finanțarea terorismului. Ca atare, acesta nu ar putea oferi baza pentru o armonizare a informațiilor conținute în registrele bunurilor imobile, care nu au relevanță pentru combaterea spălării banilor și a finanțării terorismului.

Analiza a arătat că, din perspectiva combaterii spălării banilor și a finanțării terorismului, calitatea schimbului transfrontalier de informații privind proprietatea asupra bunurilor imobile este, în general, satisfăcătoare și că nu toate informațiile necesare în scopul combaterii spălării banilor și a finanțării terorismului pot fi extrase din registrele bunurilor

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

imobile. Acest lucru indică faptul că nu există o nevoie imperioasă de a interconecta registrele bunurilor imobile în scopul combaterii spălării banilor și a finanțării terorismului.