ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 9.3.2022 г.
COM(2022) 87 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

за оценка на необходимостта и пропорционалността от хармонизиране на информацията, включена в имотните регистри, и на необходимостта от взаимно свързване на тези регистри

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

за оценка на необходимостта и пропорционалността от хармонизиране на информацията, включена в имотните регистри, и на необходимостта от взаимно свързване на тези регистри

1. Увод

В член 32б, параграф 2 от Директива (ЕС) 2015/849[1] („Директивата относно борбата с изпирането на пари“), изменена с Директива (ЕС) 2018/843[2] („Петата директива относно борбата с изпирането на пари“), се изисква Комисията да представи на Европейския парламент и на Съвета доклад, съдържащ оценка на въпроса доколко е необходимо и пропорционално да се хармонизира информацията, включена в националните имотни регистри на държавите членки, както и оценка на необходимостта от взаимно свързване на посочените регистри. Въпреки че определеният краен срок за представяне на настоящия доклад беше 31 декември 2020 г., Комисията реши да отложи приемането му, за да може оценката да бъде взета предвид при подготовката на пакета от законодателни предложения относно борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма, приет на 20 юли 2021 г.[3]

В Директивата относно борбата с изпирането на пари се съдържат редица мерки за преодоляване и смекчаване на рисковете от изпиране на пари и финансиране на тероризма в сектора на недвижимите имоти. Сред тях са включването на нотариуси и други практикуващи юристи, участващи в сделки с недвижими имоти, както и на агенти по недвижими имоти, в кръга на субектите, подлежащи на задължения, свързани с борбата с изпирането на пари/борбата с финансиране на тероризма, и — след промените, въведени с Петата директива относно борбата с изпирането на пари, — предоставяне на информация за собствеността върху недвижимите имоти на националните органи за борбата с изпирането на пари/борбата с финансиране на тероризма. В член 32б, параграф 1 от Директивата относно борбата с изпирането на пари се изисква държавите членки да предоставят на звената за финансово разузнаване (ЗФР) и на компетентните органи достъп до информацията, която дава възможност да се идентифицира своевременно всяко физическо или юридическо лице, което притежава недвижимо имущество, включително чрез регистри или електронни системи за извличане на данни, когато има такива регистри или системи.

---

[1] Директива (ЕС) 2015/849 на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 2015 г. за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма, за изменение на Регламент (ЕС) № 648/2012 на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на Директива 2005/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и на Директива 2006/70/ЕО на Комисията (текст от значение за ЕИП) (ОВ L 141, 5.6.2015 г., стр. 73—117), изменена с Директива (ЕС) 2018/843 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2018 г.

[2] Директива (ЕС) 2018/843 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2018 г. за изменение на Директива (ЕС) 2015/849 за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма и за изменение на директиви 2009/138/ЕО и 2013/36/ЕС (ОВ L 156, 19.6.2018 г., стр. 43—74).

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

С оглед на изпълнението на изискванията на член 32б, параграф 2 в настоящия доклад са включени i) анализ на актуалното състояние на имотните регистри, ii) описание как достъпът до имотните регистри може да помогне на ЗФР и на компетентните органи, както и iii) оценка на ползите, слабостите и изискванията както по отношение на хармонизирането на информацията, включена в регистрите, така и по отношение на взаимното свързване на тези регистри. Въз основа на тези елементи се прави първоначална оценка на пропорционалността и необходимостта от хармонизиране и взаимно свързване.

Изготвянето на настоящия доклад беше подпомогнато от независимо проучване от външен изпълнител, възложено през 2020 г.[4] В рамките на проучването беше направен опис на информацията за имотните регистри на държавите членки и бяха анализирани минали и настоящи инициативи за взаимно свързване на регистрите и за хармонизиране на съдържащата се в тях информация. Настоящият доклад се основава и на информация от проучване, възложено от Комисията през 2014 г.[5], в което бяха представени резултатите от проучване на стопанските и техническите аспекти, съставляващо предварителната работа по изграждане на взаимовръзка между имотните регистри в Европейския портал за електронно правосъдие.

В настоящия доклад понятието „имотен регистър“ обхваща както имотните регистри[6], така и кадастралните регистри[7], които може да съдържат информация, даваща възможност да се идентифицира физическо или юридическо лице, което притежава недвижимо имущество. Тези регистри обикновено се допълват, като в имотните регистри се осигурява официално вписване на права чрез нотариални актове или актове за собственост, а в кадастрите се съдържа публичен опис на недвижимото имущество. На практика за всеки потенциален проект за хармонизиране и/или взаимно свързване, държавите членки следва да посочат съответните национални регистри за всеки отделен случай и да включат както имотния, така и кадастралния регистър, ако те са различни според националното им законодателство.

2. АКТУАЛНО СЪСТОЯНИЕ

2.1. Регистри, съдържащи информация за собствениците на недвижимо имущество в държавите членки

[4] Европейска комисия, генерална дирекция „Финансова стабилност, финансови услуги и съюз на капиталовите пазари“, *Проучване относно хармонизирането и взаимното свързване на имотните регистри: окончателен доклад*, Служба за публикации на Европейския съюз, 2021 г., https://data.europa.eu/doi/10.2874/068191, наричано по-нататък „Европейска комисия (2021 г.)“.

[5] Европейска комисия, генерална дирекция „Правосъдие“, Schmitz, P., Athanasiou, P., Torrinha, P., et al. *Анализ на осъществимостта и изпълнението на взаимното свързване на регистрите на недвижимите имоти*, Служба за публикации на Европейския съюз, 2015 г., https://data.europa.eu/doi/10.2838, наричан по-нататък „Европейска комисия (2015 г.)“.

[6] Под „имотен регистър“ се разбира публичен регистър на нотариални актове или права върху недвижимо имущество.

[7] Кадастърът е систематично описание на имотните единици в даден район. Описанието се прави въз основа на карти, в които се посочват местоположението и границите на всяка единица, и въз основа на записи. В записите най-съществената информация е идентификационният номер и площта на единиците, обикновено разграничени по клас на ползване на земята.

Имотните регистри в държавите членки се различават значително по отношение на своята организация, централизация, равнище на цифровизация и съответното им съдържание.

Повечето държави членки са организирали данните за недвижимото имущество в два регистъра — имотен и кадастрален. В осем държави членки имотните регистри се управляват заедно с кадастралните[8]. Някои държави членки също така са предпочели да създадат отделни бази данни със специално предназначение — например за идентификация на недвижимото имущество за данъчни цели[9] или за регистриране на покупната цена и/или на подробности относно сделките[10].

През дългата история на вписване на сведения за недвижимото имущество, която води началото си от 19. век, са се наложили две системи за регистрация — система за вписване на нотариалните актове и система за регистриране на собствеността. С нотариалния акт се документира конкретна сделка. Той служи като доказателство за дадено споразумение (напр. продажба на недвижим имот), но сам по себе си не е доказателство за законното право на страните по сделката да сключат и изпълнят това споразумение[11]. При алтернативната система, при която се регистрират правата на собственост, вписването на собствеността е доказателство за собственост. Понастоящем 23 държави членки поддържат система за вписване на собствеността или и двете системи, а 4 имат само система за вписване на нотариалните актове[12]. В някои държави членки се наблюдава постепенно преминаване от система за вписване на нотариалните актове към система за вписване на собствеността, но няма промени в обратната посока[13].

В много държави членки различните видове регистри, описани по-горе, са централизирани на национално равнище— тоест покриват цялата територия на държавата. Това обаче не е така във Франция[14], Германия и Италия[15]. В Испания се прилага смесена система: въпреки че съществуват над 1000 имотни регистъра с изключителна компетентност и бази данни, е осигурена също взаимосвързана платформа на национално равнище[16]. В Гърция има сходна система: базата данни на

[8] Кипър, Дания, Унгария, Литва, Румъния, Словакия, Словения и Естония.
[9] Португалия и Франция.
[10] Германия и Финландия.
[11] Европейска комисия (2015 г.), стр. 273.
[12] Пак там, стр. 145—146, без Обединеното кралство. Държавите членки, които поддържат система за вписване на собствеността или и двете системи, са Австрия, България, Кипър, Чехия, Германия, Дания, Естония, Гърция, Испания, Финландия, Франция, Хърватия, Унгария, Ирландия, Италия, Литва, Латвия, Малта, Полша, Португалия, Швеция, Словения и Словакия. Държавите членки, които поддържат само система за вписване на нотариалните актове, са Белгия, Люксембург, Нидерландия и Румъния. Във Франция областите Елзас и Мозел следват модела на вписване на собствеността (за разлика от останалата част от страната). Същото се отнася и за автономната провинция Тренто в Италия.
[13] Европейски парламент — Проучване за Комисията по правни въпроси, *Трансгранично придобиване на жилищни имоти в ЕС: проблеми пред гражданите*, 2016 г., стр. 58—59.
[14] Във Франция има 120 местни имотни регистъра, които не са взаимосвързани.
[15] В Италия някои области поддържат отделни регистри, но по-голямата част от страната е обхваната в един регистър.
[16] Touriñán T, "The Spanish Land Registration system and the IMOLA project" [„Испанската система за регистрация на поземлените имоти и проектът IMOLA] във: *IMOLA II Project (The European Land Register Document (ELRD): A common Semantic Model for Land Registers Interconnection) [Проектът IMOLA II (европейският документ за справка от имотния регистър): общ семантичен модел за взаимно свързване на имотните регистри]*, стр. 248, 252.

имотния регистър се управлява централно за цялата страна от търговско дружество и се актуализира с информация от местните имотни регистри въз основа на сключените сделки на местно равнище[17].

Повечето държави членки разполагат с цифровизирани регистри, достъпни онлайн. Съществуват обаче и изключения. Във Франция данните, съхранявани от местните регистри, макар и цифровизирани, не са достъпни онлайн и отговорите на заявките се предоставят ръчно и не са синхронизирани (с изключение на областите Елзас и Мозел)[18]. Регистърът в Люксембург също не е достъпен онлайн[19].

2.2. Ролята и целта на имотните регистри в единния пазар

Основната цел на данните в имотните регистри е правната сигурност по отношение на правата на собственост и правата на трети лица върху дадено недвижимо имущество. Освен от публични органи, данните, съхранявани в имотните регистри, се ползват от граждани и специалисти, най-често въз основа на законен интерес, свързан с потенциална размяна на собственост или с иск в качеството на трета страна. Имотните регистри може да се ползват на национално равнище, но от тях има полза и в трансгранични ситуации, което им придава измерение, свързано с единния пазар. В списъка по-долу е представен неизчерпателен преглед на обстоятелствата, при които имотните регистри могат да се ползват в трансграничен контекст:

- Типичен пример за ползването на имотни регистри е при закупуването на недвижим имот в друга държава членка. Гражданите и специалистите може да пожелаят да проверят правния статут и тежестите на имот, намиращ се в чужбина, или точната регистрация на собствеността[20].
- В имотните регистри може да се правят справки в контекста на съдебни производства, свързани с недвижими имоти[21], включително с цел изпълнение на съдебни решения.
- В имотните регистри може да се правят справки и с цел обмен на информация между данъчните органи. Съгласно Директива 2011/16/ЕС[22] информация за доходите и собствеността върху недвижимо имущество се обменя автоматично на трансгранична основа между данъчните органи на държавата членка, в която се намира имотът, и данъчните органи на държавата членка, в която пребивава собственикът на имота.

[17] https://e-justice.europa.eu/content_land_registers_in_member_states-109-el-bg.do?member=1
[18] Европейска комисия (2015 г.), стр. 242—243.
[19] Пак там, стр. 216.
[20] Moerkerke J., "IMOLA II, the ELRA's commitment with European citizens: opening a collaboration framework with EU authorities" [IMOLA II, ангажиментът на Европейската асоциация на имотните регистри към гражданите на Европа], във: *Проектът IMOLA II (...)*, стр. 29.
[21] M. Cuccaro, "The ELRD as a source of information for courts in Cross-border matters" [Европейският документ за справка от имотния регистър като източник на информация за съдилищата в трансгранични дела], във: *Проектът IMOLA II (...)*, стр. 221. По-специално: „(...) *от чисто практическа гледна точка може да бъде изключително полезно да се знае със сигурност дали ищецът коректно е оповестил наличието на съдебното производство в съответния имотен регистър, който може да се намира в държава членка, различна от тази, в която компетентният съд разглежда транснационалния спор."*
[22] Директива 2011/16/ЕС на Съвета от 15 февруари 2011 г. относно административното сътрудничество в областта на данъчното облагане и за отмяна на Директива 77/799/ЕИО.

- Имотните регистри могат да се ползват за получаване на информация относно тежести. Такъв може да е случаят например при справки от страна на финансови институции в рамките на процедури за отпускане на заеми и учредяване на ипотеки.
- Органите могат да правят справки в имотните регистри в контекста на производства за данъчни задължения, включително събиране на данъци, мита и други мерки, уредени в Директива 2010/24/ЕС[23].
- Справки в имотните регистри могат да се извършват и в контекста на дела за наследство. По-специално в Регламент (ЕС) № 650/2012[24] се изисква органът, издаващ европейско удостоверение за наследство, да провери информацията, засягаща имуществото, притежавано от починалия.
- В рамките на производства по несъстоятелност справки в имотните регистри може да се извършват от органи, но и от кредитори.

2.3. Инициативи за взаимосвързаност

Досега са предприемани някои инициативи на равнище ЕС относно взаимното свързване на националните имотни регистри.

„Взаимно свързване на имотните регистри“ (Land Registers Interconnection, LRI) е текущ проект, финансиран от програма „Правосъдие“ на Европейския съюз[25], към който държавите членки могат да се присъединят на доброволни начала[26]. Неговата цел е да се осигури единна точка за достъп до имотните регистри на участващите държави членки чрез Европейския портал за електронно правосъдие[27]. В резултат на първата фаза на проекта беше създадена технически изправна взаимовръзка на имотните регистри на Австрия и Естония. Бъдещата услуга е публично достъпна в демо вариант[28]. Вторият проект за взаимно свързване на имотните регистри на държавите членки, подкрепен с финансиране от Съюза, започна да се осъществява през март 2020 г. и приключи през октомври 2021 г. В рамките на проекта Латвия свърза своя имотен регистър с платформата за услуги на системата за взаимно свързване на имотните регистри. Испания, Португалия и Унгария извършиха задълбочен анализ, за да проучат напълно специфичните условия за всяка държава, които трябва да бъдат изпълнени, преди да се пристъпи към изграждането на националната връзка със системата за взаимно свързване на имотните регистри.

В своето съобщение от 2020 г. „Цифровизация на правосъдието в Европейския съюз. Инструментариум от възможности“ Комисията заявява, че за да се използва в пълния

[23] Директива 2010/24/ЕС на Съвета от 16 март 2010 г. относно взаимната помощ при събиране на вземания, свързани с данъци, такси и други мерки (ОВ L 84, 31.3.2010 г., стр. 1—12) и Европейска комисия (2021 г.), стр. 29.

[24] Регламент (ЕС) № 650/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 4 юли 2012 г. относно компетентността, приложимото право, признаването и изпълнението на решения и приемането и изпълнението на автентични актове в областта на наследяването и относно създаването на европейско удостоверение за наследство (ОВ L 201, 27.7.2012 г.), член 66, параграф 5.

[25] Регламент (ЕС) 2021/693 на Европейския парламент и на Съвета от 28 април 2021 г. за създаване на програма „Правосъдие“ и за отмяна на Регламент (ЕС) № 1382/2013 (ОВ L 156, 5.5.2021 г., стр. 21—38).

[26] За повече информация вж. https://lri-ms.eu/

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

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

си потенциал, свързването на имотните регистри следва да обхване целия ЕС, като целта е да се осигури пълно участие на държавите членки до 2024 г.[29]

Моделът на оперативна съвместимост на имотните регистри (Interoperability MOdel for LAnd registers — IMOLA) е проект на Европейската асоциация на имотните регистри, съфинансиран от програма „Правосъдие“ на Европейския съюз[30]. Проектът има за цел да се създаде общ образец за организиране на равнище ЕС на информацията, съдържаща се в имотните регистри, свързан с обяснителни материали на различни езици. Основното постижение на проекта IMOLA е създаването на концепция за „европейски документ за справка от имотния регистър” — образец за организиране на равнище ЕС на информацията, съдържаща се в имотните регистри, включващ семантичен модел[31].

3. НЕДВИЖИМОТО ИМУЩЕСТВО И ИМОТНИТЕ РЕГИСТРИ В КОНТЕКСТА НА ИЗПИРАНЕТО НА ПАРИ И ФИНАНСИРАНЕТО НА ТЕРОРИЗМА

В настоящата глава се разглеждат начините, по които имотните регистри могат да се използват в контекста на борбата с изпирането на пари/борбата с финансирането на тероризма.

3.1. Рискови фактори и често срещани злоупотреби в сектора на недвижимите имоти с цел изпиране на пари и финансиране на тероризма

Според Специалната група за финансови действия (FATF) закупуването на недвижими имоти е често срещан начин за влагане на незаконно придобити приходи, като имотите представляват около 30 % от активите от престъпна дейност, конфискувани в световен мащаб между 2011 и 2013 г.[32] Въпреки че е трудно да се получат данни за мащабите на изпирането на пари/финансирането на тероризма в сектора, Агенцията на Европейския съюз за сътрудничество в областта на правоприлагането (Европол) прогнозира, че в средносрочен план, в резултат на пандемията от COVID-19, секторите на недвижимите имоти и строителството ще станат още по-привлекателни с цел изпиране на пари[33]. В оценката на Европейската комисия от 2019 г. за риска от изпиране на пари и финансиране на тероризма, засягащ единния пазар и свързан с трансгранични дейности[34] („наднационалната оценка на риска“), уязвимостта на сектора на недвижимите имоти по отношение на дейности за финансиране на тероризма е определена като значителна, а по отношение на изпиране на пари — като значителна/много значителна[35].

[29] COM(2020) 710 final, стр. 13—14.
[30] https://www.elra.eu/imola/
[31] Пак там.
[32] FATF, *Money Laundering and Terrorist Financing Vulnerabilities of Legal Professionals [Уязвимост на практикуващите юристи по отношение на дейности, свързани с изпиране на пари и финансиране на тероризма]*, 2013 г., стр. 24.
[33] Европол, *Beyond the Pandemic: How COVID-19 Will Shape the Serious and Organised Crime Landscape in the EU [Отвъд пандемията. Как COVID-19 ще оформи картината на тежката и организираната престъпност в ЕС]*, 2020 г., стр. 12.
[34] Работен документ на службите на Комисията SWD (2019) 650 final.
[35] Пак там, стр. 171.

Недвижимите имоти играят роля главно в последния етап от цикъла на изпиране на пари, а именно във фазата на узаконяване[36]. Те дават възможност незаконните средства да се влеят в законната икономика, приходите да се върнат у престъпниците и дори да се генерира законен доход[37]. Недвижимите имоти обикновено са и актив, чиято стойност се повишава и който, ако бъде продаден, може да осигури законно основание за появата на средства[38].

Обичайните методи, прилагани от престъпниците, често са свързани със сложни схеми за придобиване на недвижими имоти — използване на сложни заеми или кредитно финансиране, посредничество чрез специалисти, използване на корпоративни структури, манипулиране на оценката или остойностяването на имота, използване на парични инструменти като пари в брой или чекове, използване на ипотечни схеми или използване на имоти за укриване на средства, придобити от незаконни дейности[39].

3.2. Използване на имотните регистри в контекста на борбата с изпирането на пари/борбата с финансиране на тероризма

Информацията, съдържаща се в имотните регистри, може да помогне на компетентните органи и на ЗФР по редица начини. Проучването, извършено в подкрепа на настоящия доклад, което включваше целеви консултации с органите за борбата с изпирането на пари/борбата с финансиране на тероризма, потвърждава, че като цяло органите са доволни от експедитивността на трансграничния обмен на информация относно недвижими имоти между ЗФР и компетентните органи, както и от информацията, съдържаща се в имотните регистри, тъй като в общи линии тя дава възможност да се установи собствеността върху недвижимия имот и да се получат сведения за него[40]. Все пак, макар хармонизирането на информацията, съдържаща се в имотните регистри, и достъпът на ЗФР и на компетентните органи до имотните регистри на други държави членки да е от полза, важно е да се отбележи, че не цялата информация, която е от значение за ЗФР и за компетентните органи, може да бъде извлечена от тези регистри.

Използването на сложни схеми, обхващащи „дружества параван“, сложни структури на собствеността, включително тръстове или дружества, установени в юрисдикции с ниска прозрачност, или подставени лица, е често срещан метод за изпиране на пари/финансиране на тероризма в сектора на недвижимите имоти. Според наднационалната оценка на риска от 2019 г. представителите на частния сектор смятат, че е голямо предизвикателство да се установи действителната собственост върху даден имот, особено когато продавачът и купувачът извършват сделката чрез тръстове. Резултатите от проучване сред ЗФР сочат, че според 61 % от респондентите сделките с недвижими имоти, извършвани само от трети страни и посредници, са често срещана

[36] Европейска комисия (2021 г.), стр. 37.

[37] Служба за парламентарни изследвания на Европейския парламент, *Understanding Money Laundering through Real Estate Transactions [Разбор на изпирането на пари чрез сделки с недвижими имоти]*, 2019 г., стр. 2 и Европейска комисия (2021 г.), пак там.

[38] FATF, *Money Laundering and Terrorist Financing Vulnerabilities of Legal Professionals [Уязвимост на практикуващите юристи по отношение на дейности, свързани с изпиране на пари и финансиране на тероризма]*, 2013 г., стр. 44.

[39] FAFT/ОИСР, *Money laundering and terrorist financing through the real estate sector [Изпиране на пари и финансиране на тероризма чрез сектора на недвижимите имоти]*, 2007 г.

[40] Европейска комисия (2021 г.), стр. 87, 91 (съдържание на имотните регистри) и стр. 101—102 (трансграничен обмен на информация).

схема за действие, използвана за изпиране на пари/финансиране на тероризма, свързани със сектора на недвижимите имоти. На следващо място 44 % от респондентите посочват използването на корпоративни структури, тръстове или подставени лица, а 39 % изтъкват като основен проблем трудностите при установяване на истинската самоличност на собственика, наемателя или инвеститора в недвижими имоти[41].

Имотните регистри, наред с други взаимосвързани регистри на разположение на ЗФР и на компетентните органи, напр. регистри на действителните собственици, могат да бъдат от полза за откриване на случаи на изпиране на пари/финансиране на тероризма, при които се използват описаните по-горе техники, тъй като могат да предоставят надеждна, допълваща и актуална информация за настоящите, а в някои случаи и за предишните собственици на даден недвижим имот. В проучване сред компетентните органи и задължените субекти над 80 % от респондентите посочват, че информацията за предишните и настоящите собственици е полезна в тяхната работа[42]. В същото време някои от тях отбелязват, че понякога липсва информация за правата на собственост, а липсата на допълнителни данни, като личен идентификационен номер, възпрепятства установяването на действителния собственик[43].

Сред типичните методи за изпиране на пари/финансиране на тероризма чрез сектора на недвижимите имоти са също имотите с необичайни цени, било то над или под пазарната стойност на имота[44]. Често срещан елемент е и несъответствието между декларирания доход/благосъстоянието на купувача и стойността на недвижимия имот[45]. На този фон 63 % от респондентите посочват, че цената на имота представлява важна информация. Някои респонденти отбелязват също, че в регистъра липсва информация за покупната цена или оценката на имота[46]. Последните данни за включването на такава информация са от 2014 г. Тогава данни за покупната цена са били налични в имотните регистри на 14 държави членки[47], а в други шест държави членки са се съхранявали такива данни, но или не са били вписани в никакъв регистър, или са били вписани отделно от регистъра на недвижимите имоти[48]. Свързана с това е липсата на данни за минали периоди за прехвърлянето на собствеността върху недвижими имоти, за начините на плащане (особено предвид нарастващата тенденция недвижими имоти да се купуват с парични средства) и за договорите за покупко-продажба.

[41] Европейска комисия (2021 г.), стр. 50. Респондентите са имали възможност да изберат повече от един отговор.
[42] Пак там, стр. 90.
[43] Пак там.
[44] ОИСР, *Money Laundering and Terrorist Financing Awareness Handbook for Tax Examiners and Tax Auditors [Наръчник за повишаване на осведомеността на данъчните инспектори и данъчните одитори относно изпирането на пари и финансирането на тероризма]*, 2019 г., стр. 48; FATF, *Risk-Based Approach Guidance for Real Estate Agents [Ръководство за подход, основан на риска, за агенти по недвижими имоти]*, 2008 г., стр. 22 и Европейска комисия (2021 г.), стр. 38.
[45] Европейска комисия (2021 г.), стр. 51.
[46] Пак там, стр. 91.
[47] Австрия, Белгия, България, Гърция, Дания, Естония, Испания, Кипър, Латвия, Литва, Люксембург, Нидерландия, Румъния и Швеция, и Европейска комисия (2015 г.), стр. 171—175.
[48] Германия, Ирландия, Португалия, Словакия, Финландия, Чехия, пак там.

Респондентите също така изразяват загриженост относно точността на информацията, съдържаща се в регистрите (напр. описанието на имота не е точно или вече не отговаря на действителността), и относно нейната пълнота (етажната собственост, въпреки че е широко разпространена на пазара, не е включена във всички регистри).

В следващия раздел се анализират предимствата и недостатъците на взаимното свързване на имотните регистри. Анализът е направен от гледна точка конкретно на рамката за борбата с изпирането на пари/борбата с финансиране на тероризма и на използването на тези регистри за целите на предотвратяването и противодействието на трансграничното изпиране на пари и финансиране на тероризма, свързани със сектора на недвижимите имоти.

4. ХАРМОНИЗИРАНЕ НА ИНФОРМАЦИЯТА, ВКЛЮЧЕНА В ИМОТНИТЕ РЕГИСТРИ

За целите на настоящия доклад хармонизирането на информацията в имотните регистри означава създаване на минимален набор от данни относно недвижимите имоти, който ще бъде предоставен от всички държави членки.

Хармонизирането на наличната понастоящем информация в регистрите вероятно няма да е достатъчно, за да се отговори на нуждите на органите за борбата с изпирането на пари/борбата с финансиране на тероризма. Информацията, от която ЗФР и компетентните органи обикновено имат нужда, например идентификационни данни на продавача/купувача, цена на имота, дата на продажба или промяна на собствеността (включително данни за прехвърлянето на собствеността), обикновено не е налична в регистрите. Поради това всяка потенциална хармонизация следва да бъде придружена от допълнителни данни, събрани и съхранявани в регистрите с цел да имат добавена стойност в борбата с изпирането на пари/борбата с финансиране на тероризма.

В същото време достъпът до такава информация следва да бъде внимателно обмислен, тъй като предоставянето ѝ за други цели може невинаги да е пропорционално.

4.1. Ползи

Хармонизирането на информацията, съдържаща се в имотните регистри, може да донесе редица ползи, които надхвърлят предотвратяването и противодействието на изпирането на пари, свързаните с него предикатни престъпления и финансирането на тероризма. Хармонизирането може да бъде стимул да се завърши цифровизацията на националните имотни регистри и да се подобри тяхната достъпност, което ще ги направи уместни за цифровата ера. Освен това хармонизирането може да способства за установяването на правна сигурност, тъй като една обща структура, в която има яснота относно терминологията и правната стойност на съхраняваната информация, може сама по себе си да допринесе за по-прозрачна и надеждна информация. Хармонизирането на данните, съдържащи се в имотните регистри, също така би създало условия за по-бърз достъп до информацията и за нейното по-лесно използване. И накрая, наличието на хармонизирана информация в имотните регистри би улеснило установяването на собствеността върху имотите, било то на национално равнище или в други държави членки. Следователно това би допринесло за финансовото разузнаване и финансовите разследвания, а също и за обезпечаването и конфискацията на активи.

4.2. Недостатъци и ограничения

Имотните регистри са се развили в сегашния си вид в контекста на специфични национални системи за организация на собствеността.

Член 345 е израз на принципа на неутралност на Договорите по отношение на разпоредбите в държавите членки, отнасящи се до режима на собственост върху имущество. Това обаче не означава, че тези разпоредби не са предмет на основните правила на Европейския съюз, които включват, наред с другото, забрана на дискриминацията, право на установяване и свободно движение на капитали[49]. С други думи, член 345 от ДФЕС не възпрепятства хармонизирането на въпроси като събиране, съхранение и представяне на набор от общо определени данни, стига да се зачитат основните принципи на правото на Съюза, и по-специално неутралността на Съюза спрямо разпоредбите в държавите членки, отнасящи се до режима на собственост върху имущество.

Поради правните, политическите, организационните и историческите разлики между регистрите в ЕС, хармонизирането на имотните регистри ще изисква значителни усилия от страна на държавите членки, тъй като може да доведе до значително преразпределение на задачите, преразглеждане на националните правни рамки и преглед и промени в устройството и функционирането на регистрите.

Дори само хармонизирането на информацията, която вече се съдържа в регистрите, би било свързано с административни и финансови разходи. Както е отбелязано в точка 4.2, за хармонизирането на данните ще са необходими промени в законодателството, преглед на функционирането на регистрите и евентуално преразпределение на компетенциите на национално и поднационално равнище. При опит да бъдат прогнозирани свързаните с това разходи става ясно, че те биха били разумни що се отнася само до регистрите (като необходимият персонал е изчислен на трима души в еквивалент на пълно работно време, а еднократните разходи — на 50 000 EUR на държава членка, с ограничени текущи разходи[50]), но в тези изчисления не са взети предвид разходите, които се оценяват по-трудно, като тези, произтичащи от промени в законодателството и преразпределение на компетенциите. По-надеждни оценки биха могли да се изготвят само въз основа на точни модели за хармонизация.

4.3. Заключения

Макар прогнозните разходи за хармонизиране на имотните регистри да са малки, те могат да се разглеждат само като частични и следователно не дават точна представа за последиците от такава хармонизация. По-важното е, че от гледна точка на борбата с изпирането на пари/борбата с финансиране на тероризма, единствената възможна хармонизация, която може да бъде постигната, засяга информацията, свързана с предотвратяването и противодействието на изпирането на пари/финансирането на тероризма. Както беше отбелязано по-горе обаче, по-голямата част от информацията, необходима на органите за борбата с изпирането на пари/борбата с финансирането на

[49] Решение на Съда по съединени дела C-105/12 до C-107/12, Essent NV и други, т. 29—36; становище на Съда в производство за даване на становище 2/15 (Сингапур), т. 107.

[50] Европейска комисия (2021 г.), стр. 99.

тероризма, не се съдържа в имотните регистри. От друга страна, по-голямата част от информацията, съдържаща се в имотните регистри, която няма отношение към борбата с изпирането на пари/борбата с финансирането на тероризма, не може да бъде хармонизирана за целите на борбата с изпирането на пари/борбата с финансиране на тероризма.

5. ВЗАИМНО СВЪРЗВАНЕ НА НАЦИОНАЛНИТЕ ИМОТНИ РЕГИСТРИ

Взаимното свързване на имотните регистри може да се осъществи по различни начини. То би могло да се извърши по примера на регистрите на действителните собственици, които са свързани помежду си съгласно Директивата относно борбата с изпирането на пари чрез общ интерфейс в портала за електронно правосъдие. Друг вариант е да се създаде централна система, в която информацията се извлича от националните имотни регистри и се представя по хармонизиран начин.

5.1. Ползи

Взаимното свързване на националните имотни регистри на равнище ЕС би улеснило трансграничния достъп до информация, съдържаща се в националните регистри на всички държави членки. То не само би допринесло за по-ефективното прилагане на правилата на ЕС по въпросите на гражданското и наказателното правосъдие и за подобряването на достъпа до правосъдие, но също така в по-общ план би могло да даде тласък на вътрешния пазар чрез улесняване на трансграничните сделки.

В областта на борбата с изпирането на пари/борбата с финансирането на тероризма взаимното свързване би могло да осигури на властите по-всеобхватна представа за активите, притежавани от физически или юридически лица, или от други правни субекти. Достъпът до данни за недвижимите имоти в целия ЕС може да помогне за откриването на трансгранични елементи при извършване на стратегически и оперативни анализи, както и в контекста на финансови разследвания. Подобна взаимосвързаност също така би спомогнала за по-бързото и по-ефективно предприемане на мерки за обезпечаване и конфискация на активи. Извън контекста на борбата с изпирането на пари/борбата с финансирането на тероризма по-лесният трансграничен достъп до данни може да е от полза за органите, работещи по дела за наследяване, като се има предвид, че според оценките една десета от делата за наследяване в ЕС имат трансгранично измерение[51]. И накрая, взаимното свързване може да послужи като катализатор за модернизиране на регистрите, включително за пълната им цифровизация.

5.2. Недостатъци и ограничения

Трябва да се вземат предвид редица фактори. Първо, за да се постигне взаимно свързване, ще трябва да се преодолее проблемът с неопределеността на съдържащата се в регистрите информация, който е тясно свързан с националната система, в която се е развил съответният регистър на недвижимите имоти, включително по отношение на проверката на вписаната информация. Ако взаимното свързване не е придружено от хармонизиране, съществува опасност да се създаде погрешно впечатление за

[51] SEC(2009) 410 final, стр. 18.

съпоставимостта на съдържащата се в регистрите информация. Проблемът със съпоставимостта на информацията е свързан и с нейната изчерпателност. Ако в имотните регистри не се съхранява цялата относима информация, взаимосвързаните регистри могат да създадат погрешното впечатление, че в тях се съдържа цялата информация, от която компетентните органи имат нужда, а всъщност тази информация може да се съхранява другаде. Допълнително предизвикателство представлява рискът взаимното свързване на регистрите само по себе си да не осигури достатъчна яснота, освен ако терминологията не е правилно преведена на останалите езици, като се отразят надлежно правните специфики.

Хармонизирането на информацията, съдържаща се в имотните регистри, и взаимното свързване на тези регистри биха довели ориентировъчно до еднократни разходи между 95 000 и 320 000 EUR и текущи годишни разходи между 50 000 и 175 000 EUR за държавите членки, в зависимост от мащаба на промените, които трябва да бъдат направени в съществуващите регистри[52]. Освен това за управлението на взаимното свързване, на равнище ЕС ще трябва да се поемат годишни разходи в размер около 100 000 EUR. Както е отбелязано в точка 4.3, в тези оценки не са взети предвид разходите, произтичащи от промени в законодателството и преразпределение на компетенциите. По-надеждни оценки биха могли да се изготвят само въз основа на точни модели за взаимно свързване.

5.3. Заключения

От направения по-горе анализ става ясно, че взаимното свързване на съществуващите имотни регистри, без да се хармонизира поне донякъде съдържащата се в тях информация, би довело до редица слабости, които може да обезсмислят ползите от него. От финансова гледна точка разходите единствено за взаимното свързване не биха били кой знае колко по-ниски, отколкото ако то бъде съчетано с известно хармонизиране на информацията, съдържаща се в регистрите[53].

6. ОЦЕНКА НА ПРОПОРЦИОНАЛНОСТТА И НЕОБХОДИМОСТТА

Целта на настоящия доклад е да се предостави информация относно уместността на хармонизирането или взаимното свързване на имотните регистри от гледна точка единствено на борбата с изпирането на пари/борбата с финансирането на тероризма. Той не е предназначен да замени, нито да повлияе на евентуална оценка на пропорционалността и необходимостта на други възможни инициативи на Комисията относно имотните регистри в по-широк смисъл.

От направения по-горе анализ става ясно, че ако взаимното свързване на съществуващите имотни регистри бъде съчетано с необходимата степен на хармонизация, това би могло да осигури ползи, тъй като ще даде възможност на гражданите и на предприятията да упражняват своите свободи и ще подпомогне ефективния достъп до правосъдие в трансгранични ситуации. Поради тези причини

[52] Очаква се разходите в 18 държави членки да бъдат в по-ниския диапазон, докато седем държави членки вероятно ще понесат разходи в по-високия диапазон, а две държави членки ще посрещнат разходи в средния диапазон, вж. Европейска комисия (2021 г.), стр. 97.
[53] Пак там, стр. 99—100.

Комисията е предвидила до 2024 г. всички държави членки да участват във взаимното свързване на имотните регистри[54].

От гледна точка единствено на борбата с изпирането на пари/борбата с финансирането на тероризма обратната връзка, предоставена от ЗФР и от компетентните органи, показва, че експедитивността при трансграничния обмен на информация за недвижимите имоти като цяло е задоволителна. Много от информацията обаче, която е необходима на органите за борбата с изпирането на пари/борбата с финансирането на тероризма, понастоящем не се съхранява в имотните регистри. Поради това независимо от високите рискове от изпиране на пари/финансиране на тероризма, пред които е изправен този сектор, от гледна точка на борбата с изпирането на пари/борбата с финансирането на тероризма няма належаща необходимост, която да оправдае взаимното свързване на имотните регистри за целите на борбата с изпирането на пари/борбата с финансирането на тероризма.

С цел да се подкрепят действията на органите за борбата с изпирането на пари/борбата с финансирането на тероризма, в предложението на Комисията за Шеста директива относно борбата с изпирането на пари е разширен обхватът на информацията относно сделките с недвижими имоти, до която тези органи имат достъп[55]. Успоредно с това, за да се предотврати злоупотребата със сложни структури на собственост или с парични средства с цел изпиране на пари чрез сектора на недвижимите имоти, в предложението за Регламент относно борбата с изпирането на пари изискванията за прозрачност на действителните собственици на чуждестранни правни образувания, които купуват недвижими имоти в Съюза, се разширяват[56] и се определя таван от 10 000 EUR за плащания в парични средства[57].

7. Заключения

В настоящия доклад се посочват редица елементи, които трябва да се вземат предвид при евентуалното взаимно свързване на имотните регистри и при хармонизирането на съдържащата се в тях информация конкретно за целите на борбата с изпирането на пари/борбата с финансирането на тероризма. Той не е предназначен да замени, нито да повлияе на евентуална оценка на пропорционалността и необходимостта на други възможни инициативи на Комисията относно имотните регистри в по-широк смисъл.

В него се отчитат рисковете от изпиране на пари/финансиране на тероризма, на които е изложен секторът на недвижимите имоти, и се изтъкват ползите, които взаимното свързване и хармонизирането на такива регистри биха могли да имат в този контекст, а също и за гражданите, и за единния пазар като цяло.

В същото време анализът в настоящия доклад показва сложността и разнообразието на имотните регистри в държавите членки, които са силно повлияни от исторически фактори и от различията в националните режими относно правото на собственост.

[54] COM(2020) 710 final, стр. 13—14. Вж. раздел 2.3 по-горе.
[55] COM(2021) 423 final, член 16.
[56] COM(2021) 420 final, член 48.
[57] Пак там, член 59.

Следователно всяко евентуално законодателно предложение за взаимното свързване и хармонизиране на имотните регистри не следва да се разглежда само, нито основно, от гледна точка на борбата с изпирането на пари/борбата с финансирането на тероризма. Имотните регистри не са единствено инструмент за борба с изпирането на пари/борба с финансирането на тероризма. Техните основни функции и причините за тяхното създаване произтичат от необходимостта от вписване на правото на собственост, от планиране или от цели, свързани с данъчното облагане. Имотните регистри служат предимно на органи, различни от тези, натоварени с предотвратяването и противодействието на изпирането на пари/финансирането на тероризма. Освен това рамката за борбата с изпирането на пари/борбата с финансирането на тероризма е насочена основно върху предоставянето на достъп на компетентните органи и на ЗФР до информацията, от която се нуждаят за предотвратяване и противодействие на изпирането на пари/финансирането на тероризма. Поради това тя не би могла да осигури основа за хармонизиране на информацията, съдържаща се в имотните регистри, която няма отношение към борбата с изпирането на пари/борбата с финансирането на тероризма.

От анализа стана ясно, че от гледна точка на борбата с изпирането на пари/борбата с финансирането на тероризма качеството на трансграничния обмен на информация относно собствеността върху недвижимите имоти като цяло е задоволително и че не цялата информация, необходима за целите на борбата с изпирането на пари/борбата с финансирането на тероризма, може да бъде извлечена от имотните регистри. Това показва, че няма належаща необходимост от взаимно свързване на имотните регистри за целите на борбата с изпирането на пари/борбата с финансирането на тероризма.