Eiropas Savienības
Padome

Briselē, 2022. gada 11. martā
(OR. en)

7153/22

Starpiestāžu lietas:
2013/0025(COD)
2016/0208(COD)

EF 79
ECOFIN 222
DROIPEN 32
ENFOPOL 124
CT 43
FISC 70
COTER 70
CODEC 282

PAVADVĒSTULE

Sūtītājs:	Eiropas Komisijas ģenerālsekretāre, parakstījusi direktore *Martine DEPREZ*
Saņemšanas datums:	2022. gada 10. marts
Saņēmējs:	Eiropas Savienības Padomes ģenerālsekretārs *Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN*
K-jas dok. Nr.:	COM(2022) 87 final
Temats:	KOMISIJAS ZIŅOJUMS EIROPAS PARLAMENTAM UN PADOMEI, kurā izvērtē nekustamā īpašuma reģistros iekļautās informācijas saskaņošanas nepieciešamību un samērīgumu un izvērtē vajadzību pēc minēto reģistru savstarpējas savienojamības

Pielikumā ir pievienots dokuments COM(2022) 87 *final.*

Pielikumā: COM(2022) 87 *final*

EIROPAS
KOMISIJA

Briselē, 9.3.2022.
COM(2022) 87 final

KOMISIJAS ZIŅOJUMS EIROPAS PARLAMENTAM UN PADOMEI,

kurā izvērtē nekustamā īpašuma reģistros iekļautās informācijas saskaņošanas nepieciešamību un samērīgumu un izvērtē vajadzību pēc minēto reģistru savstarpējas savienojamības

KOMISIJAS ZIŅOJUMS EIROPAS PARLAMENTAM UN PADOMEI,

kurā izvērtē nekustamā īpašuma reģistros iekļautās informācijas saskaņošanas nepieciešamību un samērīgumu un izvērtē vajadzību pēc minēto reģistru savstarpējas savienojamības

1. IEVADS

Direktīvas (ES) 2015/849[1] ("Nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas novēršanas direktīva" jeb "NILLND"), kurā grozījumi izdarīti ar Direktīvu (ES) 2018/843[2] ("Piektā NILLND"), 32.b panta 2. punktā noteikts, ka Komisija iesniedz Eiropas Parlamentam un Padomei ziņojumu, kurā izvērtē dalībvalstu nekustamā īpašuma reģistros iekļautās informācijas saskaņošanas nepieciešamību un samērīgumu un izvērtē vajadzību pēc minēto reģistru savstarpējas savienojamības. Neraugoties uz to, ka šā ziņojuma iesniegšanas termiņš bija noteikts 2020. gada 31. decembrī, Komisija nolēma atlikt tā pieņemšanu, lai izvērtējumu varētu ņemt vērā, sagatavojot tiesību aktu priekšlikumu kopumu par nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanas novēršanu (NILL/TFN), ko tā pieņēma 2021. gada 20. jūlijā[3].

NILLND ietver vairākus pasākumus, lai novērstu un mazinātu nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanas (NILL/TF) riskus nekustamā īpašuma nozarē. Tie ietver notāru un citu juridisko profesiju pārstāvju, kas piedalās darījumos ar nekustamo īpašumu, kā arī nekustamā īpašuma aģentu iekļaušanu to subjektu lokā, uz kuriem attiecas NILL/TFN pienākumi, un, ņemot vērā Piektās NILLND ieviestās izmaiņas, informācijas par īpašumtiesībām uz nekustamo īpašumu pieejamības nodrošināšanu valsts NILL/TFN iestādēm. NILLND 32.b panta 1. punktā noteikts, ka dalībvalstis sniedz finanšu ziņu vākšanas vienībām (*FIU*) un kompetentajām iestādēm piekļuvi informācijai, kas ļauj savlaicīgi identificēt jebkuras fiziskas vai juridiskas personas, kurām pieder nekustamais īpašums, tostarp izmantojot reģistrus vai elektroniskas datu izguves sistēmas, ja šādi reģistri vai sistēmas ir pieejami.

Lai izpildītu 32.b panta 2. punkta prasības, šajā ziņojumā iekļauta: i) zemes reģistru pašreizējā stāvokļa analīze; ii) apraksts par to, kā piekļuve nekustamā īpašuma reģistriem var palīdzēt *FIU* un kompetentajām iestādēm; kā arī iii) ieguvumu, trūkumu un prasību izvērtējums gan attiecībā uz reģistros iekļautās informācijas saskaņošanu, gan šādu reģistru savstarpēju savienojamību. Pamatojoties uz šiem elementiem, tiek veikts sākotnējais

[1] Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva (ES) 2015/849 (2015. gada 20. maijs) par to, lai nepieļautu finanšu sistēmas izmantošanu nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizēšanai vai teroristu finansēšanai, un ar ko groza Eiropas Parlamenta un Padomes Regulu (ES) Nr. 648/2012 un atceļ Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvu 2005/60/EK un Komisijas Direktīvu 2006/70/EK (Dokuments attiecas uz EEZ), OV L 141, 5.6.2015., 73.–117. lpp., kurā grozījumi izdarīti ar Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvu (ES) 2018/843 (2018. gada 30. maijs).

[2] Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva (ES) 2018/843 (2018. gada 30. maijs), ar ko groza Direktīvu (ES) 2015/849 par to, lai nepieļautu finanšu sistēmas izmantošanu nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizēšanai vai teroristu finansēšanai, un ar ko groza Direktīvas 2009/138/EK un 2013/36/ES, OV L 156, 19.6.2018., 43.–74. lpp.

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

izvērtējums par saskaņošanas un savstarpējas savienojamības samērīgumu un nepieciešamību.

Šo ziņojumu palīdzēja sagatavot neatkarīgs pētījums, ko 2020. gadā veica ārējs līgumslēdzējs[4]. Pētījumā tika apkopota informācija par dalībvalstu nekustamā īpašuma reģistriem, analizētas iepriekšējās un pašreizējās iniciatīvas reģistru savstarpējai savienošanai un tajos iekļautās informācijas saskaņošanai. Šis ziņojums ir balstīts arī uz informāciju, kas iegūta 2014. gadā Komisijas pasūtītajā pētījumā[5], kurā izklāstīti darījumdarbības un tehniskā pētījuma rezultāti, kas bija daļa no sagatavošanas darbiem zemes reģistra savstarpējas savienojamības izveidei Eiropas e-tiesiskuma portālā.

Šajā ziņojumā termins "nekustamā īpašuma reģistrs" lietots kā termins, ar ko apzīmē gan zemes reģistrus[6], gan kadastra reģistrus[7], kas var ietvert informāciju, lai identificētu gan fizisku, gan juridisku personu, kurai pieder nekustamais īpašums. Šie reģistri parasti darbojas savstarpēji papildinošā veidā — zemes reģistri nodrošina tiesību oficiālu reģistrāciju, izmantojot aktus vai īpašumtiesības, un kadastri piedāvā publisku nekustamā īpašuma uzskaiti. Praktiski jebkurā iespējamā saskaņošanas un/vai savstarpējas savienojamības projektā dalībvalstīm būtu jānosaka attiecīgie valsts reģistri katrā gadījumā atsevišķi un jāiekļauj gan zemes, gan kadastra reģistri, ja tie ir atšķirīgi saskaņā ar attiecīgās valsts tiesību aktiem.

2. PAŠREIZĒJAIS STĀVOKLIS

2.1. Reģistri, kuros ietverta informācija par nekustamā īpašuma īpašniekiem dalībvalstīs

Nekustamā īpašuma reģistri dalībvalstīs ievērojami atšķiras organizācijas, centralizācijas, digitalizācijas līmeņa un to satura ziņā.

Lielākajā daļā dalībvalstu dati par nekustamo īpašumu ir sakārtoti divos reģistros – zemes reģistrā un kadastra reģistrā. Astoņas dalībvalstis pārvalda savus zemes reģistrus kopā ar kadastru[8]. Dažas dalībvalstis ir arī izvēlējušās izveidot atsevišķas datubāzes īpašiem mērķiem, piemēram, nekustamā īpašuma nodokļu identifikācijai[9] vai pirkuma cenas un/vai darījuma informācijai[10].

Nekustamā īpašuma informācijas reģistrēšanas ilgajā vēsturē, kas aizsākās 19. gadsimtā, ir izveidojušās divas dominējošas reģistrācijas sistēmas – aktu reģistrēšanas sistēma un

[4] Eiropas Komisija, Finanšu stabilitātes, finanšu pakalpojumu un kapitāla tirgu savienības ģenerāldirektorāts, "Study on the harmonisation and interconnection of real estate registers: final report", Publikāciju birojs, 2021. gads, https://data.europa.eu/doi/10.2874/068191; turpmāk "Eiropas Komisija (2021. gads)".
[5] Eiropas Komisija, Tieslietu ģenerāldirektorāts, *P. Schmitz, P. Athanasiou, P. Torrinha* u. c., "Land Registers Interconnection feasibility and implementation analysis", Publikāciju birojs, 2015. gads, https://data.europa.eu/doi/10.2838; turpmāk "Eiropas Komisija (2015. gads)".
[6] Ar zemes reģistru saprot aktu vai tiesību publisku reģistru attiecībā uz nekustamo īpašumu.
[7] Kadastrs ir sistemātisks teritorijā esošo zemes vienību apraksts. Aprakstu veido kartes, kurās norādīta katras vienības atrašanās vieta un robežas, kā arī ieraksti. Ierakstos būtiskākā informācija ir identifikācijas numurs un vienības platība, kas parasti ir diferencēta pēc zemes lietošanas klases.
[8] Kipra, Dānija, Ungārija, Lietuva, Rumānija, Slovākija, Slovēnija un Igaunija.
[9] Portugāle un Francija.
[10] Vācija un Somija.

īpašumtiesību reģistrācijas sistēma. Akts ir ieraksts par konkrētu darījumu. Tas kalpo kā pierādījums konkrētam līgumam (piemēram, nekustamā īpašuma pārdošanai), taču tas pats par sevi nav pierādījums darījuma pušu likumīgajām tiesībām noslēgt un izpildīt līgumu[11]. Saskaņā ar alternatīvo sistēmu, ja īpašumtiesības ir reģistrētas, īpašumtiesību reģistrācija ir īpašumtiesību pierādījums. Pašlaik 23 dalībvalstīs ir īpašumtiesību sistēma vai abas sistēmas, savukārt 4 dalībvalstīs ir tikai aktu sistēma[12]. Dažās dalībvalstīs ir notikusi pakāpeniska pāreja no aktu sistēmas uz īpašumtiesību sistēmu, bet nav notikušas izmaiņas pretējā virzienā[13].

Daudzās dalībvalstīs iepriekš aprakstītie dažāda veida reģistri ir centralizēti valsts līmenī, proti, tie aptver visu valsts teritoriju. Tomēr Francijā tā nav[14]. Arī ne Vācijā un Itālijā[15]. Spānijā ir jauktā sistēma: lai gan tai ir vairāk nekā 1000 zemes reģistru ar ekskluzīvām kompetencēm un datubāzēm, tā nodrošina arī savstarpēji savienotu valsts platformu[16]. Grieķijā ir līdzīga sistēma, proti, zemes reģistra datubāzi visai valstij centralizēti pārvalda uzņēmums, un vietējie zemes reģistratori to atjaunina, pamatojoties uz saviem darījumiem[17].

Lielākajā daļā dalībvalstu ir digitalizēti reģistri, kas pieejami tiešsaistē. Tomēr pastāv arī izņēmumi. Francijā vietējo reģistru rīcībā esošie dati, lai gan tie ir digitalizēti, nav pieejami tiešsaistē, un vaicājumu rezultāti tiek sniegti manuāli, asinhronā veidā (izņemot Elzasas un Mozeles reģionus)[18]. Luksemburgas reģistrs arī nav pieejams tiešsaistē[19].

2.2. Nekustamā īpašuma reģistru loma un mērķis vienotajā tirgū

Nekustamā īpašuma reģistru datu galvenais mērķis ir nodrošināt juridisko noteiktību attiecībā uz īpašumtiesībām un trešo personu tiesībām saistībā ar konkrēto nekustamā īpašuma vienību. Ne tikai valsts iestādes, bet arī iedzīvotāji un profesionāļi izmanto nekustamā īpašuma reģistros glabātos datus, visbiežāk pamatojoties uz leģitīmām interesēm, kas saistītas ar iespējamu īpašumtiesību maiņu vai prasību kā trešajai personai. Nekustamā īpašuma reģistrus var izmantot iekšzemē, arī pārrobežu situācijās, tādējādi tiem ir vienotā tirgus dimensija. Šajā sarakstā sniegts nepilnīgs pārskats par apstākļiem, kādos nekustamā īpašuma reģistrus var izmantot pārrobežu darījumos.

- Viens no tipiskiem nekustamā īpašuma reģistru izmantošanas veidiem ir nekustamā īpašuma iegāde citā dalībvalstī. Iedzīvotāji un profesionāļi var vēlēties pārbaudīt

[11] Eiropas Komisija (2015. gads), 273. lpp.
[12] Turpat, 145.–146. lpp., izņemot Apvienoto Karalisti. Dalībvalstis ar īpašumtiesību sistēmu vai abām sistēmām ir Austrija, Bulgārija, Kipra, Čehija. Vācija, Dānija, Igaunija, Grieķija, Spānija, Somija, Francija, Horvātija, Ungārija, Īrija, Itālija, Lietuva, Latvija, Malta, Polija, Portugāle, Zviedrija, Slovēnija un Slovākija. Dalībvalstis, kurās ir tikai aktu sistēma, ir Beļģija, Luksemburga, Nīderlande un Rumānija. Francijā Elzasas un Mozeles reģionos izmanto īpašumtiesību reģistrēšanas modeli (atšķirībā no pārējās valsts). Tas pats attiecas uz Trento autonomo provinci Itālijā.
[13] Eiropas Parlaments, Juridiskās komitejas uzdevumā veikts pētījums, "Cross Border Acquisitions of Residential Property in the EU: Problems Encountered by Citizens", 2016. gads, 58.–59. lpp.
[14] Francijā ir 120 vietējie īpašumu reģistri, kas nav savstarpēji savienoti.
[15] Itālijā daži reģioni uztur atsevišķus reģistrus, bet lielāko daļu valsts aptver viens reģistrs.
[16] *T. Touriñán*, "The Spanish Land Registration system and the IMOLA project", iekļauts "IMOLA II Project (The European Land Register Document (ELRD): A common Semantic Model for Land Registers Interconnection)", 248., 252. lpp.
[17] https://e-justice.europa.eu/content_land_registers_in_member_states-109-el-lv.do?member=1.
[18] Eiropas Komisija (2015. gads), 242.–243. lpp.
[19] Turpat, 216. lpp.

ārvalstīs esoša īpašuma juridisko statusu un apgrūtinājumus vai īpašumā esoša īpašuma precīzu reģistrāciju[20].

- Nekustamā īpašuma reģistros var aplūkot informāciju par tiesvedību, kas saistīta ar nekustamo īpašumu[21], tai skaitā par tiesas nolēmumu izpildi.
- Nekustamā īpašuma reģistrus var izmantot arī informācijas apmaiņai starp nodokļu iestādēm. Saskaņā ar Direktīvu 2011/16/ES[22] notiek automātiska pārrobežu informācijas apmaiņa par īpašumtiesībām un ienākumiem no nekustamā īpašuma starp tās dalībvalsts nodokļu iestādēm, kurā atrodas īpašums, un tās dalībvalsts nodokļu iestādēm, kuras rezidents ir nekustamā īpašuma īpašnieks.
- Nekustamā īpašuma reģistrus var izmantot, lai iegūtu informāciju par apgrūtinājumiem. Tās var būt, piemēram, finanšu iestāžu konsultācijas saistībā ar aizdevumu un hipotekāro kredītu piešķiršanu.
- Iestādes var izmantot nekustamā īpašuma reģistrus saistībā ar procedūrām, kuras attiecas uz nodokļu saistībām, tai skaitā uz piedziņu saistībā ar noteiktiem maksājumiem, nodokļiem un citiem pasākumiem, ko reglamentē Direktīva 2010/24/ES[23].
- Nekustamā īpašuma reģistrus var izmantot arī saistībā ar mantojuma lietām. Jo īpaši Regulā (ES) Nr. 650/2012[24] ir noteikts, ka iestādei, kas izdod Eiropas mantošanas apliecību, ir jāpārbauda informācija par mirušā īpašumu.
- Saistībā ar bankrota procedūru meklējumus nekustamā īpašuma reģistros var veikt ne tikai iestāde, bet arī kreditori.

2.3. Savstarpējas savienojamības iniciatīvas

Līdz šim ir bijušas dažas ES līmeņa iniciatīvas attiecībā uz valstu zemes reģistru savstarpējo savienojamību.

Zemes reģistru savstarpējā savienojamība (*LRI*) ir Eiropas Savienības programmas "Tiesiskums" finansēts projekts[25], kuram dalībvalstis var pievienoties brīvprātīgi[26]. Tā mērķis ir nodrošināt vienotu piekļuves punktu iesaistīto dalībvalstu zemes reģistriem, izmantojot Eiropas e-tiesiskuma portālu[27]. Projekta pirmā posma rezultātā tika izveidota tehniski funkcionējoša Austrijas un Igaunijas zemes reģistru savstarpējā savienojamība. Topošais

---

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

[21] *M. Cuccaro*, "The ELRD as a source of information for courts in Cross-border matters", iekļauts "IMOLA II Project (…)", 221. lpp. Konkrētāk: "(..) *no tīri praktiska viedokļa var būt ļoti lietderīgi droši zināt, vai prasītājs ir pareizi paziņojis par tiesvedības esamību kompetentajā zemes reģistrā, kas var atrasties citā dalībvalstī, nevis tajā, kurā jurisdikcijas tiesnesis izskata starptautisko strīdu.*"

[22] Padomes Direktīva 2011/16/ES (2011. gada 15. februāris) par administratīvu sadarbību nodokļu jomā un ar ko atceļ Direktīvu 77/799/EEK.

[23] Padomes Direktīva 2010/24/ES (2010. gada 16. marts) par savstarpēju palīdzību prasījumu piedziņā saistībā ar noteiktiem maksājumiem, nodokļiem un citiem pasākumiem, OV L 84, 31.3.2010., 1.–12. lpp. un Eiropas Komisija (2021. gads), 29. lpp.

[24] Eiropas Parlamenta un Padomes Regula (ES) Nr. 650/2012 (2012. gada 4. jūlijs) par jurisdikciju, piemērojamiem tiesību aktiem, nolēmumu atzīšanu un izpildi un publisku aktu akceptēšanu un izpildi mantošanas lietās un par Eiropas mantošanas apliecības izveidi, OV L 201, 27.7.2012., 66. panta 5. punkts.

[25] Eiropas Parlamenta un Padomes Regula (ES) 2021/693 (2021. gada 28. aprīlis), ar ko izveido programmu "Tiesiskums" un atceļ Regulu (ES) Nr. 1382/2013 (OV L 156, 5.5.2021., 21.–38. lpp.).

[26] Lai iegūtu vairāk informācijas, skatīt https://lri-ms.eu/.

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

pakalpojums ir publiski pieejams kā demonstrācijas versija[28]. Otrais ES finansētais dalībvalstu *LRI* projekts sākās 2020. gada martā un noslēdzās 2021. gada oktobrī. Projekta ietvaros *LRI* pakalpojumu platformai savu zemes reģistru pievienoja Latvija. Ungārija, Portugāle un Spānija veica rūpīgu analīzi, lai gūtu pilnīgu izpratni par katrai valstij specifiskajiem nosacījumiem, kas jāizpilda pirms valsts *LRI* savienojuma izveides uzsākšanas.

Komisija 2020. gada paziņojumā "Tieslietu sistēmu digitalizācija Eiropas Savienībā. Iespēju rīkkopa" norādīja —, lai varētu izmantot visu *LRI* potenciālu, to vajadzētu ieviest visā ES ar mērķi panākt dalībvalstu pilnīgu līdzdalību līdz 2024. gadam[29].

IMOLA (*Interoperability MOdel for LAnd registers*) ir Eiropas Zemes reģistru asociācijas projekts, ko līdzfinansē Eiropas Savienības programma "Tiesiskums"[30]. Projekta mērķis ir izveidot vienotu veidni, lai ES līmenī organizētu informāciju, kas iekļauta nekustamā īpašuma reģistros un ir savienota ar skaidrojošu materiālu dažādās valodās. Galvenais *IMOLA* sasniegums ir "Eiropas Zemes reģistra dokumenta" koncepcijas izveide — veidne zemes reģistra informācijas organizēšanai ES līmenī, ietverot semantisko modeli[31].

3. NEKUSTAMAIS ĪPAŠUMS UN NEKUSTAMĀ ĪPAŠUMA REĢISTRI NELIKUMĪGI IEGŪTU LĪDZEKĻU LEGALIZĀCIJAS UN TERORISMA FINANSĒŠANAS KONTEKSTĀ

Šajā nodaļā aplūkoti veidi, kā nekustamā īpašuma reģistrus var izmantot NILL/TFN kontekstā.

3.1. Nekustamā īpašuma nozares riska faktori un izplatītākie ļaunprātīgas izmantošanas veidi nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanas nolūkos

Saskaņā ar Finanšu darījumu darba grupas (*FATF*) datiem nekustamā īpašuma iegāde ir izplatīts noziedzīgi iegūtu līdzekļu izlietojuma veids, un laikposmā no 2011. līdz 2013. gadam nekustamie īpašumi veidoja aptuveni 30 % no visā pasaulē konfiscētajiem noziedzīgi iegūtajiem aktīviem[32]. Lai gan ir grūti iegūt datus par NILL/TF apmēru šajā nozarē, Eiropas Savienības Aģentūra tiesībaizsardzības sadarbībai (Eiropols) prognozē, ka vidējā termiņā Covid-19 pandēmijas rezultātā nekustamā īpašuma un būvniecības nozares kļūs vēl pievilcīgākas nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācijai[33]. Eiropas Komisijas 2019. gada novērtējumā attiecībā uz pārrobežu darbībām piemītošajiem nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanas riskiem, kuri skar vienoto tirgu[34] ("pārvalstiskais riska novērtējums"), nekustamā īpašuma nozares neaizsargātības līmenis pret terorisma finansēšanu tika novērtēts kā būtisks, bet pret nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizāciju — kā būtisks/ļoti būtisks[35].

[28] https://lri-ms.eu/outcomes.
[29] COM(2020) 710 final, 13.–14. lpp.
[30] https://www.elra.eu/imola/.
[31] Turpat.
[32] *FATF*, "Money Laundering and Terrorist Financing Vulnerabilities of Legal Professionals", 2013. gads, 24. lpp.
[33] Eiropols, "Beyond the Pandemic: How COVID-19 Will Shape the Serious and Organised Crime Landscape in the EU", 2020. gads, 12. lpp.
[34] SWD(2019) 650 final.
[35] Turpat, 171. lpp.

Nekustamajam īpašumam ir nozīme galvenokārt nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas cikla pēdējā posmā, proti, integrācijas fāzē[36]. Tas ļauj nelegālos līdzekļus integrēt legālajā ekonomikā, iegūtos līdzekļus atgriezt noziedzniekiem un pat radīt likumīgus ienākumus[37]. Nekustamais īpašums parasti ir arī aktīvs, kura vērtība pieaug, un tā pārdošana var būt likumīgs iemesls līdzekļu uzrādīšanai[38].

Noziedznieki bieži izmanto sarežģītas nekustamā īpašuma iegādes shēmas, sākot ar sarežģītu aizdevumu vai kredītu finansēšanu, starpniecību, izmantojot profesionāļu pakalpojumus, korporatīvo instrumentu izmantošanu, manipulācijām ar nekustamā īpašuma novērtējumu vai vērtēšanu, naudas instrumentu, piemēram, skaidras naudas vai čeku, izmantošanu, hipotekāro shēmu izmantošanu vai īpašumu izmantošanu, lai slēptu nelikumīgās darbībās iegūto naudu[39].

3.2. Nekustamā īpašuma reģistru izmantošana NILL/TFN kontekstā

Nekustamā īpašuma reģistros iekļautā informācija var palīdzēt kompetentajām iestādēm un *FIU* vairākos veidos. Šā ziņojuma vajadzībām veiktais pētījums, kas ietvēra mērķtiecīgas apspriešanās ar NILL/TFN iestādēm, apstiprina, ka kopumā tās ir apmierinātas ar pārrobežu informācijas apmaiņas ātrumu par nekustamo īpašumu starp *FIU* un kompetentajām iestādēm, kā arī ar nekustamā īpašuma reģistros iekļauto informāciju, jo tā kopumā ļauj identificēt īpašnieku un informāciju par nekustamo īpašumu[40]. Lai gan būtu lietderīgi saskaņot nekustamā īpašuma reģistros iekļauto informāciju un nodrošināt *FIU* un kompetentajām iestādēm piekļuvi citu dalībvalstu nekustamā īpašuma reģistriem, tomēr jānorāda, ka ne visu *FIU* un kompetentajām iestādēm svarīgo informāciju var izgūt no šādiem reģistriem.

Izplatīta NILL/TF prakse nekustamā īpašuma nozarē ir izmantot sarežģītas shēmas, kas ietver "čaulas sabiedrības", sarežģītas īpašumtiesību struktūras, tai skaitā trastus vai uzņēmumus, kas dibināti jurisdikcijās ar zemu pārredzamības līmeni, vai pilnvarotas struktūras. Saskaņā ar 2019. gada pārvalstiskajā riska novērtējumā sniegto informāciju privātā sektora pārstāvji uzskata, ka īpašuma faktisko īpašnieku identificēšana ir liela problēma, jo īpaši gadījumos, kad pārdevējs un pircējs veic darījumus, izmantojot trastus. Saskaņā ar *FIU* aptauju 61 % respondentu uzskata, ka nekustamā īpašuma darījumi, ko veic tikai trešās personas un starpnieki, ir izplatīta operatīvā shēma, kuru izmanto NILL/TF, iesaistot nekustamā īpašuma nozari. Savukārt 44 % respondentu norādīja uz korporatīvo instrumentu, trastu vai pilnvaroto struktūru izmantošanu, un 39 % respondentu minēja, ka galvenā problēma ir grūtības noteikt nekustamā īpašuma īpašnieka, īrnieka vai investora patieso identitāti[41].

Nekustamā īpašuma reģistrus var izmantot kopā ar citiem savstarpēji saistītiem reģistriem, kas pieejami *FIU* un kompetentajām iestādēm, piemēram, ar faktisko īpašnieku reģistriem, lai atklātu NILL/TF gadījumus, ja tiek izmantotas iepriekš aprakstītās metodes, jo tie var sniegt

[36] Eiropas Komisija (2021. gads), 37. lpp.
[37] Eiropas Parlamenta Izpētes dienests, "Understanding Money Laundering through Real Estate Transactions", 2019. gads, 2. lpp. un Eiropas Komisija (2021. gads), turpat.
[38] *FATF*, "Money Laundering and Terrorist Financing Vulnerabilities of Legal Professionals", 2013. gads, 44. lpp.
[39] *FAFT*/ESAO, "Money laundering and terrorist financing through the real estate sector", 2007. gads.
[40] Eiropas Komisija (2021. gads), 87., 91. lpp. (nekustamā īpašuma reģistru saturs) un 101.–102. lpp. (pārrobežu informācijas apmaiņa).
[41] Eiropas Komisija (2021. gads), 50. lpp. Bija iespējams izvēlēties vairāk nekā vienu atbildi.

uzticamu, papildinošu un aktuālu informāciju par nekustamā īpašuma pašreizējiem un dažos gadījumos arī iepriekšējiem īpašniekiem. Kompetento iestāžu un atbildīgo subjektu aptaujā vairāk nekā 80 % respondentu norādīja, ka viņu darbā ir noderīga informācija par iepriekšējiem un pašreizējiem īpašniekiem[42]. Vienlaikus daži respondenti ziņoja, ka dažkārt trūkst informācijas par īpašumtiesībām, un papildu personas datu, piemēram, personas identifikācijas numura, trūkums neļauj identificēt faktisko īpašnieku[43].

NILL/TF prakse nekustamā īpašuma nozarē ietver arī īpašumus par neparastām cenām: vai nu virs, vai zem īpašuma tirgus vērtības[44]. Kopīgs elements ir arī saskaņotības trūkums starp pircēja deklarētajiem ienākumiem/labklājību un nekustamā īpašuma vērtību[45]. Ņemot vērā iepriekš minēto, 63 % respondentu norādīja, ka īpašuma cena ir svarīga informācija. Respondenti arī norādīja, ka reģistrā nav iekļauta īpašuma pirkuma cena vai novērtējums[46]. Jaunākie dati par šādas informācijas iekļaušanu ir no 2014. gada. Pēc tam informācija par pirkuma cenu tika glabāta nekustamā īpašuma reģistros 14 dalībvalstīs[47], un vēl sešās dalībvalstīs tā tika glabāta, bet vai nu netika reģistrēta nevienā reģistrā, vai reģistrēta atsevišķi no nekustamā īpašuma reģistra[48]. Tas ir saistīts ar to, ka trūkst vēsturisku datu par nekustamā īpašuma īpašumtiesību nodošanu, maksāšanas līdzekļiem (jo īpaši ņemot vērā pieaugošo tendenci iegādāties nekustamo īpašumu, izmantojot skaidru naudu) un pirkuma līgumiem.

Respondenti norādīja arī uz bažām par reģistros iekļautās informācijas precizitāti (piemēram, īpašuma apraksts nav / vairs nav precīzs) un pilnīgumu (lai gan kooperatīvie īpašumi ir plaši izplatīti tirgū, tie nav iekļauti visos reģistros).

Nākamajā iedaļā analizēti nekustamā īpašuma reģistru savstarpējās savienojamības plusi un mīnusi. Tas tiek darīts, stingri ievērojot NILL/TFN regulējumu un šo reģistru izmantošanu, lai novērstu un apkarotu pārrobežu nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizāciju un terorisma finansēšanu, kas saistīta ar nekustamā īpašuma nozari.

4. NEKUSTAMĀ ĪPAŠUMA REĢISTROS IEKĻAUTĀS INFORMĀCIJAS SASKAŅOŠANA

Šajā ziņojumā nekustamā īpašuma reģistru informācijas saskaņošana nozīmē izveidot minimālo datu kopumu par nekustamo īpašumu, ko sniegtu visas dalībvalstis.

Pašlaik reģistros pieejamās informācijas saskaņošana, iespējams, nebūtu pietiekama, lai apmierinātu NILL/TFN iestāžu vajadzības. Informācija, kas parasti nepieciešama *FIU* un kompetentajām iestādēm, piemēram, pārdevēja/pircēja identifikācijas dati, īpašuma cena, pārdošanas vai īpašumtiesību maiņas datums (tai skaitā ieraksts par īpašumtiesību nodošanu), reģistros parasti nav pieejama. Tādējādi jebkurai iespējamai saskaņošanai būtu jāpievieno papildu dati, kas tiek vākti un glabāti reģistros, lai tiem būtu pievienotā vērtība NILL/TFN vajadzībām.

---

[42] Turpat, 90. lpp.
[43] Turpat.
[44] ESAO, "Money Laundering and Terrorist Financing Awareness Handbook for Tax Examiners and Tax Auditors", 2019. gads, 48. lpp.; *FATF*, "Risk-Based Approach Guidance for Real Estate Agents", 2008. gads, 22. lpp. un Eiropas Komisija (2021. gads), 38. lpp.
[45] Eiropas Komisija (2021. gads), 51. lpp.
[46] Turpat, 91. lpp.
[47] Austrija, Beļģija, Bulgārija, Kipra, Dānija, Igaunija, Grieķija, Spānija, Lietuva, Luksemburga, Latvija, Nīderlande, Rumānija, Zviedrija un Eiropas Komisija (2015. gads), 171.–175. lpp.
[48] Īrija, Vācija, Somija, Portugāle, Čehija, Slovākija, turpat.

Vienlaikus piekļuve šādai informācijai būtu rūpīgi jāplāno, jo tās pieejamība citiem mērķiem ne vienmēr var būt samērīga.

4.1. Ieguvumi

Nekustamā īpašuma reģistros iekļautās informācijas saskaņošanai var būt vairāki ieguvumi, kas pārsniedz nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas, tās predikatīvu nodarījumu un teroristu finansēšanas novēršanu un apkarošanu. Saskaņošana var būt stimuls pabeigt valsts nekustamā īpašuma reģistru digitalizāciju un uzlabot pieejamību, tādējādi nodrošinot to piemērotību digitālajam laikmetam. Turklāt saskaņošana var veicināt juridisko noteiktību, jo vienota struktūra ar skaidru terminoloģiju un glabātās informācijas juridisko vērtību var veicināt pārredzamāku un uzticamāku informāciju. Nekustamā īpašuma reģistros iekļauto datu saskaņošana ļautu arī ātrāk piekļūt informācijai un to izmantot. Visbeidzot, saskaņotas informācijas pieejamība nekustamā īpašuma reģistros atvieglotu īpašumtiesību identificēšanu gan valsts mērogā, gan citās dalībvalstīs. Tādējādi tas palīdzētu veikt finanšu ziņu vākšanu, finanšu izmeklēšanu, kā arī aktīvu iesaldēšanu un konfiscēšanu.

4.2. Trūkumi un ierobežojumi

Nekustamā īpašuma reģistri ir attīstījušies savā pašreizējā formā īpašu valsts īpašuma organizācijas sistēmu kontekstā.

LESD 345. pantā noteikts princips par Līgumu neitralitāti attiecībā uz dalībvalstu noteikumiem, kas reglamentē īpašumtiesību sistēmu. Tomēr tas nenozīmē, ka uz šiem noteikumiem neattiecas Eiropas Savienības pamatnoteikumi, kas cita starpā ietver diskriminācijas aizliegumu, brīvību veikt darījumdarbību un kapitāla brīvu apriti[49]. Citiem vārdiem sakot, LESD 345. pants netraucētu saskaņot tādus jautājumus kā kopīgi definētu datu kopuma vākšana, glabāšana un sniegšana, ja vien tiek ievēroti Savienības tiesību pamatprincipi un jo īpaši Savienības neitralitāte attiecībā uz dalībvalstu noteikumiem, kas reglamentē īpašumtiesību sistēmu.

Ņemot vērā reģistru juridiskās, politiskās, organizatoriskās un vēsturiskās atšķirības visā ES, nekustamā īpašuma reģistru saskaņošana prasītu ievērojamus dalībvalstu centienus, jo tas varētu nozīmēt uzdevumu būtisku pārdali, valstu tiesiskā regulējuma pārskatīšanu un reģistru izveides un darbības pārskatīšanu un izmaiņas.

Tikai reģistros jau iekļautās informācijas saskaņošana radītu administratīvas un finansiālas izmaksas. Kā norādīts 4.2. punktā, datu saskaņošanai būtu nepieciešamas izmaiņas tiesību aktos, reģistru darbības pārskatīšana un, iespējams, kompetenču pārdale valsts un vietējā līmenī. Šādu izmaksu aplēses ir samērīgas, ja runa ir tikai par reģistriem (iekļaujot nepieciešamos personāla resursus, kas aprēķināti 3 pilnslodzes ekvivalentu apmērā, un vienreizējās izmaksas 50 000 EUR apmērā katrai dalībvalstij ar ierobežotām periodiskām izmaksām[50]), taču šeit nav ņemtas vērā izmaksas, kuras ir grūtāk aplēst, piemēram, izmaiņas

[49] Eiropas Savienības Tiesas spriedums apvienotajās lietās *Essent NV* un citi C-105/12 līdz C-107/12, 29.–36. punkts; Eiropas Savienības Tiesas atzinums atzinuma procedūrā 2/15 (Singapūra), 107. punkts.

[50] Eiropas Komisija (2021. gads), 99. lpp.

tiesību aktos un kompetenču pārdale. Ticamākas aplēses varētu sagatavot, tikai pamatojoties uz precīziem saskaņošanas modeļiem.

4.3. Secinājumi

Lai gan aplēstās nekustamā īpašuma reģistru saskaņošanas izmaksas ir nelielas, tās var uzskatīt tikai par daļējām izmaksām, un tāpēc tās nesniedz precīzu priekšstatu par šādas saskaņošanas sekām. Vēl svarīgāk ir tas, ka no NILL/TFN viedokļa vienīgā iespējamā saskaņošana, ko varētu panākt, ir informācija, kas attiecas uz NILL/TF novēršanu un apkarošanu. Tomēr, kā minēts iepriekš, lielākā daļa NILL/TFN iestādēm nepieciešamās informācijas nav iekļauta nekustamā īpašuma reģistros. Turklāt lielāko daļu nekustamā īpašuma reģistros esošās informācijas, kas neattiecas uz NILL/TFN, nevarētu saskaņot NILL/TFN nolūkos.

5. VALSTU NEKUSTAMĀ ĪPAŠUMA REĢISTRU SAVSTARPĒJA SAVIENOJAMĪBA

Nekustamā īpašuma reģistru savstarpēja savienojamība varētu izpausties dažādos veidos. Piemēram, varētu izmantot faktisko īpašnieku reģistru paraugu, kas savstarpēji savienoti saskaņā ar NILLND, izmantojot kopīgu saskarni e-tiesiskuma portālā. Tā varētu būt arī centrālā sistēma, kas apkopotu informāciju no valstu nekustamā īpašuma reģistriem un sniegtu to saskaņotā veidā.

5.1. Ieguvumi

Valstu nekustamā īpašuma reģistru savstarpēja savienojamība ES līmenī atvieglotu pārrobežu piekļuvi visu dalībvalstu reģistros iekļautajai informācijai. Tā ne tikai palīdzētu efektīvāk īstenot ES noteikumus civillietās un krimināllietās un uzlabotu tiesu iestāžu pieejamību, bet arī plašākā nozīmē kalpotu kā iekšējā tirgus katalizators, atvieglojot pārrobežu darījumus.

NILL/TFN jomā savstarpēja savienojamība varētu sniegt iestādēm pilnīgāku priekšstatu par aktīviem, kas pieder fiziskām vai juridiskām personām vai juridiskiem veidojumiem. Piekļuve ES mēroga nekustamā īpašuma datiem varētu palīdzēt atklāt pārrobežu elementus, veicot stratēģisko un darbības analīzi, kā arī finanšu izmeklēšanu kontekstā. Šāda savstarpēja savienojamība arī palīdzētu ātrāk un efektīvāk īstenot aktīvu iesaldēšanas un konfiscēšanas pasākumus. Papildus NILL/TFN regulējumam iestādes, kas strādā ar mantošanas lietām, varētu gūt labumu no raitākas piekļuves pārrobežu datiem, ņemot vērā aplēsi, ka vienai no desmit mantošanas lietām ES ir pārrobežu dimensija[51]. Visbeidzot, savstarpēja savienojamība varētu veicināt reģistru modernizēšanu, tai skaitā to pilnīgu digitalizāciju.

5.2. Trūkumi un ierobežojumi

Jāņem vērā vairāki faktori. Pirmkārt, jebkuras reģistra savstarpējas savienojamības gadījumā būtu jārisina jautājums par nenoteiktību saistībā ar reģistrā iekļauto informāciju, kas ir cieši saistīta ar valsts sistēmu, kurā ir izveidots nekustamā īpašuma reģistrs, tai skaitā saistībā ar reģistrētās informācijas pārbaudi. Ja vien to nepapildinās saskaņošana, jebkura reģistra savstarpēja savienojamība varētu radīt maldīgu iespaidu par reģistros ietvertās informācijas salīdzināmību. Informācijas salīdzināmības jautājums ir saistīts ar informācijas pilnīgumu.

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

Lai gan ne visa attiecīgā informācija tiek glabāta nekustamā īpašuma reģistros, savstarpēji savienoti reģistri varētu radīt maldīgu iespaidu, ka tajos ir ietverta visa kompetentajām iestādēm nepieciešamā informācija, lai gan šī informācija varētu tikt glabāta citur. Vēl viena problēma ir saistīta ar risku, ka reģistru savstarpēja savienojamība nenodrošinātu pietiekamu skaidrību, ja vien terminoloģija netiks pareizi iztulkota citās valodās, pienācīgi atspoguļojot juridiskās īpatnības.

Paredzams, ka nekustamā īpašuma reģistros iekļautās informācijas saskaņošana un šo reģistru savstarpēja savienojamība dalībvalstīm radītu vienreizējas izmaksas 95 000 EUR līdz 320 000 EUR apmērā un regulāras ikgadējas izmaksas 50 000 EUR līdz 175 000 EUR apmērā atkarībā no esošajos reģistros veicamo izmaiņu apjoma[52]. Turklāt ES līmenī būtu jāsedz gada izmaksas aptuveni 100 000 EUR apmērā par savstarpējas savienojamības pārvaldību. Kā norādīts 4.3. punktā, šajās aplēsēs nav ņemtas vērā tiesību aktu izmaiņu un kompetenču pārdales izmaksas. Ticamākas aplēses varētu sagatavot, tikai pamatojoties uz precīziem savstarpējas savienojamības modeļiem.

5.3. Secinājumi

Iepriekš minētā analīze liecina, ka esošo nekustamā īpašuma reģistru savstarpējā savienojamība, neveicot vismaz nelielu tajos iekļautās informācijas saskaņošanu, radītu vairākus trūkumus, kas varētu mazināt ieguvumus. Raugoties no izmaksu viedokļa, savstarpējai savienojamībai vien nebūtu nepieciešami ievērojami mazāki resursi nekā gadījumā, ja to papildinātu reģistros ietvertās informācijas zināma saskaņošana[53].

6. SAMĒRĪGUMA UN NEPIECIEŠAMĪBAS IZVĒRTĒJUMS

Šā ziņojuma mērķis ir sniegt ieguldījumu attiecībā uz nekustamā īpašuma reģistru saskaņošanas vai savstarpējas savienojamības nozīmīgumu, raugoties tikai no NILL/TFN viedokļa. Tā mērķis nav ne aizstāt, ne ietekmēt citu iespējamo Komisijas iniciatīvu samērīguma un nepieciešamības izvērtējumu attiecībā uz nekustamā īpašuma reģistriem plašākā nozīmē.

Iepriekš sniegtā analīze liecina, ka nekustamā īpašuma reģistru savstarpēja savienojamība, ja to papildina nepieciešamais saskaņošanas līmenis, varētu sniegt ieguvumus, ļaujot iedzīvotājiem un uzņēmumiem īstenot savas brīvības un atbalstot tiesu iestāžu efektīvu pieejamību pārrobežu situācijās. Šo iemeslu dēļ Komisija ir paredzējusi, ka līdz 2024. gadam visām dalībvalstīm būtu jāpiedalās zemes reģistru savstarpējā savienojamībā[54].

Raugoties tikai no NILL/TFN viedokļa, *FIU* un kompetento iestāžu sniegtās atsauksmes liecina, ka nekustamā īpašuma informācijas pārrobežu apmaiņas ātrums kopumā ir apmierinošs. Tomēr liela daļa NILL/TFN iestādēm nepieciešamās informācijas pašlaik netiek glabāta nekustamā īpašuma reģistros. Tādējādi, neraugoties uz lielo NILL/TF risku, ar ko saskaras šī nozare, no NILL/TFN viedokļa nav pārliecinošas nepieciešamības, kas pamatotu nekustamā īpašuma reģistru savstarpējo savienojamību NILL/TFN vajadzībām.

[52] Paredzams, ka 18 dalībvalstīm radīsies izmaksas zemākā diapazonā, savukārt septiņām dalībvalstīm radīsies izmaksas augstākā diapazonā, bet divām dalībvalstīm — vidējā diapazonā, skatīt Eiropas Komisija (2021. gads), 97. lpp.
[53] Turpat, 99.–100. lpp.
[54] COM(2020) 710 final, 13.–14. lpp. Skatīt iepriekš 2.3. iedaļu.

Lai atbalstītu NILL/TFN iestāžu rīcību, Komisijas priekšlikums Sestajai NIILN direktīvai paplašina tās informācijas apjomu par darījumiem ar nekustamo īpašumu, kurai minētās iestādes var piekļūt[55]. Vienlaikus, lai novērstu sarežģītu īpašumtiesību struktūru vai skaidras naudas ļaunprātīgu izmantošanu nolūkā legalizēt nelikumīgi iegūtus līdzekļus nekustamā īpašuma nozarē, priekšlikums NILLN regulai paplašina pārredzamības prasības attiecībā uz faktiskajiem īpašniekiem, attiecinot tās arī uz ārvalstu juridiskajām personām, kas iegādājas nekustamo īpašumu Savienībā[56], un nosaka maksimālo robežu 10 000 EUR apmērā maksājumiem skaidrā naudā[57].

7. SECINĀJUMI

Šajā ziņojumā ir izklāstīti vairāki elementi, kas jāņem vērā, lai varētu savstarpēji savienot nekustamā īpašuma reģistrus un saskaņot tajos iekļauto informāciju tikai NIIL/TFN nolūkā. Tā mērķis nav ne aizstāt, ne ietekmēt citu iespējamo Komisijas iniciatīvu samērīguma un nepieciešamības izvērtējumu attiecībā uz nekustamā īpašuma reģistriem plašākā nozīmē.

Tajā ir atzīti NILL/TF riski, kuriem ir pakļauta nekustamā īpašuma nozare, un norādīti ieguvumi, ko šādu reģistru savstarpēja savienojamība un saskaņošana varētu sniegt šajā kontekstā, kā arī iedzīvotājiem un vienotajam tirgum kopumā.

Vienlaikus šajā ziņojumā veiktā analīze atklāj sarežģīto un daudzveidīgo nekustamā īpašuma reģistru ainu dalībvalstīs, ko lielā mērā ietekmē vēsturiskie faktori un dažādie valstu īpašuma tiesību režīmi.

Tāpēc jebkurš iespējamais tiesību akta priekšlikums par nekustamā īpašuma reģistru savstarpēju savienojamību un saskaņošanu nebūtu jāaplūko tikai vai galvenokārt no NILL/TFN viedokļa. Nekustamā īpašuma reģistri nav tikai NILL/TFN instruments. To pamatfunkcijas un izveides iemesli ir saistīti ar nepieciešamību reģistrēt īpašuma tiesības plānošanas vai nodokļu vajadzībām. Nekustamā īpašuma reģistri galvenokārt kalpo citām iestādēm, nevis tām, kuru uzdevums ir novērst un apkarot NILL/TF. Turklāt NILL/TFN regulējumā galvenā uzmanība ir pievērsta tam, lai kompetentajām iestādēm un *FIU* nodrošinātu piekļuvi informācijai, kas tām nepieciešama NILL/TF novēršanai un apkarošanai. Tādējādi tas nevarēja sniegt pamatu tādas nekustamā īpašuma reģistros esošās informācijas saskaņošanai, kam nav nozīmes NILL/TFN jomā.

Analīze atklāja, ka no NILL/TFN viedokļa pārrobežu informācijas apmaiņas kvalitāte attiecībā uz nekustamā īpašuma īpašumtiesībām kopumā ir apmierinoša un ka ne visu informāciju, kas vajadzīga NILL/TFN mērķiem, var izgūt no nekustamā īpašuma reģistriem. Tas norāda, ka nav primāras nepieciešamības savstarpēji savienot nekustamā īpašuma reģistrus NILL/TFN nolūkos.

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