EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 9.3.2022
COM(2022) 87 final

# VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

## ter beoordeling van de noodzaak en evenredigheid van harmonisatie van de informatie in de onroerendgoedregisters en ter beoordeling van de noodzaak van koppeling van deze registers

# VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

## ter beoordeling van de noodzaak en evenredigheid van harmonisatie van de informatie in de onroerendgoedregisters en ter beoordeling van de noodzaak van koppeling van deze registers

## 1. INLEIDING

Artikel 32 ter, lid 2, van Richtlijn (EU) 2015/849[1] (de "antiwitwasrichtlijn" of "AMLD"), zoals gewijzigd bij Richtlijn (EU) 2018/843[2] (de "vijfde antiwitwasrichtlijn" of "AMLD5"), schrijft voor dat de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad een verslag voorlegt waarin een beoordeling wordt gemaakt van de noodzaak en evenredigheid van harmonisatie van de informatie die is opgenomen in de nationale onroerendgoedregisters van de lidstaten en van de noodzaak van koppeling van deze registers. Hoewel de termijn voor de indiening van dit verslag was vastgesteld op 31 december 2020, heeft de Commissie ervoor gekozen om de aanneming ervan op te schorten, zodat de beoordeling ervan kon worden meegenomen in de voorbereiding van het pakket wetgevingsvoorstellen ter bestrijding van het witwassen van geld en terrorismefinanciering (AML/CFT), dat zij op 20 juli 2021 heeft aangenomen[3].

De antiwitwasrichtlijn bevat een aantal maatregelen om de risico's met betrekking tot witwassen van geld en terrorismefinanciering (ML/TF) in de onroerendgoedsector aan te pakken en te beperken. Deze maatregelen omvatten het opnemen van notarissen en andere juridische beroepsbeoefenaren die bij onroerendgoedtransacties betrokken zijn, alsook makelaars in onroerend goed, in de groep van entiteiten die onder de AML/CFT-verplichtingen vallen en, ingevolge de bij AMLD5 ingevoerde wijzigingen, het beschikbaar stellen van informatie over onroerendgoedbezit aan de nationale AML/CFT-autoriteiten. Artikel 32 ter, lid 1, van de antiwitwasrichtlijn schrijft voor dat de lidstaten de financiële-inlichtingeneenheden (FIE's) en de bevoegde autoriteiten toegang moeten verlenen tot informatie waarmee natuurlijke of rechtspersonen die onroerend goed in eigendom hebben, tijdig kunnen worden geïdentificeerd, onder meer aan de hand van registers of elektronische systemen voor gegevensontsluiting, voor zover dergelijke registers of systemen beschikbaar zijn.

---

1 Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie (Voor de EER relevante tekst) (PB L 141 van 5.6.2015, blz. 73), als gewijzigd bij Richtlijn (EU) 2018/843 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018.

2 Richtlijn (EU) 2018/843 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2015/849 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, en tot wijziging van de Richtlijnen 2009/138/EG en 2013/36/EU (PB L 156 van 19.6.2018, blz. 43).

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

Om te voldoen aan de vereisten van artikel 32 ter, lid 2, bevat dit verslag i) een analyse van de huidige stand van zaken met betrekking tot de kadasters, ii) een beschrijving van de wijze waarop de toegang tot onroerendgoedregisters FIE's en bevoegde autoriteiten kan helpen, en iii) een beoordeling van de voordelen, de zwakke punten en de vereisten voor zowel de harmonisatie van de in de registers opgenomen informatie als de koppeling van dergelijke registers. Op basis van deze elementen wordt een eerste beoordeling gemaakt van de evenredigheid en noodzaak van harmonisatie en onderlinge koppeling.

Het opstellen van dit verslag is ondersteund door een onafhankelijk onderzoek van een externe contractant, waartoe in 2020 opdracht is gegeven[4]. In het onderzoek is de informatie over de onroerendgoedregisters van de lidstaten in kaart gebracht en is een analyse gemaakt van eerdere en huidige initiatieven om de registers aan elkaar te koppelen en de daarin opgenomen informatie te harmoniseren. Dit verslag is ook gebaseerd op informatie uit een onderzoek waartoe de Commissie in 2014 opdracht had gegeven[5] en waarin de resultaten werden gepresenteerd van een zakelijk en een technisch onderzoek dat was uitgevoerd ter voorbereiding van een kadasterkoppeling in het Europese e-justitieportaal.

In dit verslag wordt de term "onroerendgoedregister" gebruikt als een term die zowel landregisters (*land registers*)[6] als kadastrale registers (*cadastre registers*)[7] omvat, die beide informatie kunnen bevatten aan de hand waarvan een natuurlijke of rechtspersoon die onroerend goed bezit kan worden geïdentificeerd. Deze registers vullen elkaar over het algemeen aan, waarbij landregisters voorzien in de officiële vastlegging van rechten door middel van akten of titels en kadastrale registers een openbare inventaris van onroerend goed vormen. Praktisch gezien moeten de lidstaten in het kader van een eventueel harmonisatie- en/of koppelingsproject per geval de relevante nationale registers aanwijzen en zowel land- als kadastrale registers opnemen indien deze krachtens hun nationale wetgeving gescheiden zijn.

## 2. STAND VAN ZAKEN

### 2.1. Registers met informatie over eigenaars van onroerend goed in de lidstaten

De onroerendgoedregisters in de lidstaten verschillen aanzienlijk van elkaar wat hun organisatie, centralisatie, digitaliseringsgraad en respectieve inhoud betreft.

---

4 Europese Commissie, Directoraat-generaal Financiële stabiliteit, financiële diensten en kapitaalmarktenunie, *Study on the harmonisation and interconnection of real estate registers: final report* (Onderzoek naar de harmonisatie en koppeling van onroerendgoedregisters: eindverslag), Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2021, https://data.europa.eu/doi/10.2874/068191; hierna "Europese Commissie (2021)".

5 Europese Commissie, Directoraat-generaal Justitie, Schmitz, P., Athanasiou, P., Torrinha, P., et al., *Land Registers Interconnection feasibility and implementation analysis* (Analyse van de haalbaarheid en uitvoering van de koppeling tussen kadasters), Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2015, https://data.europa.eu/doi/10.2838; hierna "Europese Commissie (2015)".

6 Onder landregister wordt verstaan een openbaar register van akten of rechten betreffende onroerende goederen.

7 Het kadastrale register geeft een systematische beschrijving van de percelen binnen een gebied. De beschrijving wordt gemaakt aan de hand van kaarten waarop de ligging en de grenzen van elk perceel zijn aangegeven, en aan de hand van archieven. In de archieven bestaat de meest essentiële informatie uit het identificatienummer en de oppervlakte van het perceel, gewoonlijk gedifferentieerd naar grondgebruiksklasse.

De meeste lidstaten hebben gegevens over onroerend goed ondergebracht in twee registers — een landregister en een kadastraal register. Acht lidstaten beheren hun landregister samen met het kadastrale register[8]. Sommige lidstaten hebben er ook voor gekozen afzonderlijke gegevensbanken op te zetten voor speciale doeleinden — bijvoorbeeld voor de fiscale identificatie van het onroerend goed[9] of voor gegevens over de aankoopprijs en/of de transactie[10].

In de lange geschiedenis van de registratie van informatie over onroerend goed, die teruggaat tot de negentiende eeuw, zijn twee gangbare registratiestelsels ontstaan — een aktenregistratieselsel en een titelregistratiestelsel. Een akte is een document dat een bepaalde transactie vastlegt. Een akte dient als bewijs van een specifieke overeenkomst (zoals de verkoop van onroerend goed), maar is op zichzelf geen bewijs van het wettelijke recht van de handelende partijen om de overeenkomst aan te gaan en uit te voeren[11]. In het alternatieve stelsel, waarbij de titels worden geregistreerd, is de registratie van de titels een bewijs van eigendom. Momenteel hebben 23 lidstaten een titelstelsel of beide stelsels, terwijl vier lidstaten alleen een aktenstelsel hebben[12]. In sommige lidstaten heeft een geleidelijke verschuiving van het aktenstelsel naar het titelstelsel plaatsgevonden, maar veranderingen in de omgekeerde richting zijn er niet geweest[13].

In veel lidstaten zijn de verschillende hierboven beschreven soorten registers gecentraliseerd op nationaal niveau — dat wil zeggen dat zij het hele grondgebied van een land bestrijken. Dit is echter niet het geval in Duitsland, Frankrijk[14] en Italië[15]. Spanje heeft een gemengd systeem: hoewel Spanje over meer dan 1 000 landregisters met exclusieve bevoegdheden en gegevensbanken beschikt, heeft het ook een nationaal platform van onderling verbonden registers[16]. Griekenland heeft een soortgelijk stelsel, waarbij de gegevensbank van het kadaster centraal voor het hele land wordt beheerd door een bedrijf en wordt bijgewerkt door de plaatselijke kadasters op basis van hun transacties[17].

De meeste lidstaten hebben gedigitaliseerde registers, die online toegankelijk zijn. Daar bestaan echter uitzonderingen op. In Frankrijk zijn de gegevens van de lokale registers

---

8 Cyprus, Denemarken, Estland, Hongarije, Litouwen, Roemenië, Slowakije en Slovenië.

9 Frankrijk en Portugal.

10 Duitsland en Finland.

11 Europese Commissie (2015), blz. 273.

12 Ibid., blz. 145, met uitzondering van het VK. De lidstaten met een titelstelsel of beide stelsels zijn Bulgarije, Cyprus, Oostenrijk en Tsjechië. Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Ierland, Italië, Kroatië, Litouwen, Letland, Malta, Polen, Portugal, Slovenië, Slowakije, Spanje en Zweden. Lidstaten met alleen een aktenstelsel zijn België, Luxemburg, Nederland en Roemenië. In Frankrijk volgen de regio's Elzas en Moezel het titelregistratiemodel (in tegenstelling tot de rest van het land). Hetzelfde geldt voor de autonome provincie Trento in Italië.

13 Europees Parlement – Onderzoek voor de commissie JURI, *Cross Border Acquisitions of Residential Property in the EU: Problems Encountered by Citizens* (Grensoverschrijdende aankopen van residentieel vastgoed in de EU: problemen die burgers ondervinden), 2016, blz. 58.

14 Frankrijk telt 120 lokale eigendomsregisters, die niet aan elkaar gekoppeld zijn.

15 In Italië houden sommige regio's afzonderlijke registers bij, maar het grootste deel van het land wordt bestreken door één register.

16 Touriñán T, "The Spanish Land Registration system and the IMOLA project" (Het Spaanse landregistratiesysteem en het IMOLA-project), in: *IMOLA II Project (The European Land Register Document (ELRD): A common Semantic Model for Land Registers Interconnection)* (IMOLA II-project – het Europese landregistratiedocument (ELRD): een gezamenlijk semantisch model voor de koppeling van kadasters), blz. 248, 252.

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

weliswaar gedigitaliseerd, maar niet online toegankelijk en worden de resultaten van zoekopdrachten handmatig en op asynchrone wijze weergegeven (behalve in de Elzas en de Moezel)[18]. Het Luxemburgse register is ook offline[19].

### 2.2. Rol en doel van onroerendgoedregisters in de interne markt

Het hoofddoel van de gegevens in onroerendgoedregisters is om rechtszekerheid te scheppen met betrekking tot eigendomsrechten en rechten van derden ten aanzien van een bepaald onroerend goed. Naast overheidsinstanties maken ook burgers en beroepsbeoefenaren gebruik van in onroerendgoedregisters opgeslagen gegevens, meestal op basis van een rechtmatig belang in verband met een mogelijke eigendomsoverdracht of een aanspraak als derde. Onroerendgoedregisters kunnen in het binnenland ook grensoverschrijdend worden gebruikt en hebben dus een internemarktdimensie. De volgende lijst geeft een niet-uitputtend overzicht van omstandigheden waarin onroerendgoedregisters grensoverschrijdend kunnen worden gebruikt:

- Een typisch gebruik van onroerendgoedregisters is dat in de context van de aankoop van onroerend goed in een andere lidstaat. Burgers en beroepsbeoefenaren zullen veelal de juridische status en de lasten van een in het buitenland gelegen onroerend goed of de juiste registratie van eigendom willen controleren[20].
- Vastgoedregisters kunnen worden geraadpleegd in het kader van gerechtelijke procedures in verband met onroerend goed[21], met inbegrip van de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen.
- Vastgoedregisters kunnen ook worden geraadpleegd met het oog op de uitwisseling van informatie tussen belastingdiensten. Krachtens Richtlijn 2011/16/EU[22] worden gegevens over het inkomen en het eigendom van onroerend goed automatisch op grensoverschrijdende basis uitgewisseld tussen de belastingdienst van de lidstaat waar de onroerende zaak is gelegen en de belastingdienst van de lidstaat waarvan de eigenaar inwoner is.
- Vastgoedregisters kunnen worden gebruikt om informatie over lasten te verkrijgen. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij raadplegingen door financiële instellingen in het kader van de toekenning van leningen en hypotheken.

---

18 Europese Commissie (2015), blz. 242.

19 Zie vorige voetnoot, blz. 216.

20 Moerkerke J., "IMOLA II, the ELRA's commitment with European citizens: opening a collaboration framework with EU authorities" (IMOLA II, wat het ELRA doet voor Europese burgers: de opzet van een samenwerkingskader met EU-autoriteiten), in: *IMOLA II Project (...)* (IMOLA II-project), blz. 29.

21 M. Cuccaro, "The ELRD as a source of information for courts in Cross-border matters" (Het ELRD als informatiebron voor gerechten in grensoverschrijdende procedures"), in: *IMOLA II Project (...)* (IMOLA II-project), blz. 221. In het bijzonder: *"... kan het uit zuiver praktisch oogpunt uitermate nuttig zijn om met zekerheid te weten of de eiser het bestaan van de gerechtelijke procedure correct heeft gepubliceerd in het bevoegde kadaster, dat zich in een andere lidstaat kan bevinden dan die waar de bevoegde rechter over het transnationale geschil oordeelt"*.

22 Richtlijn 2011/16/EU van de Raad van 15 februari 2011 betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen en tot intrekking van Richtlijn 77/799/EEG.

- Autoriteiten kunnen onroerendgoedregisters raadplegen in het kader van procedures betreffende belastingschulden, met inbegrip van de invordering van belastingen, rechten en andere maatregelen die onder Richtlijn 2010/24/EU vallen[23].
- Raadpleging van onroerendgoedregisters kan ook plaatsvinden in het kader van erfopvolgingszaken. Verordening (EU) nr. 650/2012[24] schrijft met name voor dat de autoriteit die een Europese erfrechtverklaring afgeeft de gegevens over de onroerende goederen van de overledene moet verifiëren.
- In het kader van een faillissementsprocedure kunnen onroerendgoedregisters worden geraadpleegd door een autoriteit, maar ook door schuldeisers.

### 2.3. Koppelingsinitiatieven

Tot dusver zijn er op EU-niveau enkele initiatieven genomen met betrekking tot de koppeling van nationale kadasters.

De onderlinge koppeling van kadasters (Land Registers Interconnection, LRI) is een lopend project dat wordt gefinancierd door het programma Justitie van de Europese Unie[25] en waaraan de lidstaten op vrijwillige basis kunnen deelnemen[26]. Het project heeft ten doel om via het Europees e-justitieportaal[27] één enkel toegangspunt tot de kadasters van de deelnemende lidstaten te verschaffen. De eerste fase van het project heeft geresulteerd in een technisch uitvoerbare koppeling van de kadasters van Oostenrijk en Estland. De toekomstige dienst is publiekelijk beschikbaar als demo[28]. Het tweede LRI-project voor de koppeling tussen de lidstaten dat met EU-middelen wordt ondersteund, is in maart 2020 van start gegaan en in oktober 2021 afgerond. In het kader van dat project heeft Letland zijn kadaster aangesloten op het LRI-serviceplatform. Hongarije, Portugal en Spanje hebben een grondige analyse uitgevoerd om volledig inzicht te krijgen in de landspecifieke voorwaarden waaraan moet worden voldaan voordat met de ontwikkeling van de nationale LRI-koppeling wordt begonnen.

In haar mededeling van 2020, “Digitalisering van justitie in de Europese Unie — Een instrumentarium met mogelijkheden”, heeft de Commissie verklaard dat om het volledige potentieel ervan te benutten, de onderlinge koppeling van kadasters in de hele EU moet worden uitgebreid, met als doel de volledige deelname van de lidstaten tegen 2024[29].

---

23 Richtlijn 2010/24/EU van de Raad van 16 maart 2010 betreffende de wederzijdse bijstand inzake de invordering van schuldvorderingen die voortvloeien uit belastingen, rechten en andere maatregelen (PB L 84 van 31.3.201, blz. 1), en Europese Commissie (2021), blz. 29.

24 Verordening (EU) nr. 650/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2012 betreffende de bevoegdheid, het toepasselijke recht, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen en de aanvaarding en de tenuitvoerlegging van authentieke akten op het gebied van erfopvolging, alsmede betreffende de instelling van een Europese erfrechtverklaring (PB L 201 van 27.7.2012, blz. 107; artikel 66, lid 5).

25 Verordening (EU) 2021/693 van het Europees Parlement en de Raad van 28 april 2021 tot vaststelling van het programma “Justitie” en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1382/2013 (PB L 156 van 5.5.2021, blz. 21).

26 Zie voor meer informatie https://lri-ms.eu/

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

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

29 (COM(2020) 710 final, blz. 13).

IMOLA (*Interoperability MOdel for LAnd registers*) is een project van de Vereniging van Europese kadasters (ELRA) dat wordt gecofinancierd door het programma Justitie van de Europese Unie[30]. Het project heeft tot doel om een gemeenschappelijk model voor de organisatie van de informatie in onroerendgoedregisters op EU-niveau op te stellen, gekoppeld aan verklarend materiaal in verschillende talen. Het belangrijkste resultaat van IMOLA is de totstandbrenging van een ontwerp van een ““European Land Register Document” ” — een model voor de organisatie van kadastrale informatie op EU-niveau, met inbegrip van een semantisch model[31].

## 3. ONROEREND GOED EN ONROERENDGOEDREGISTERS IN DE CONTEXT VAN HET WITWASSEN VAN GELD EN TERRORISMEFINANCIERING

In dit hoofdstuk wordt gekeken naar manieren waarop de onroerendgoedregisters kunnen worden gebruikt in de context van AML/CFT.

### 3.1. Risicofactoren en veelvoorkomend misbruik van de onroerendgoedsector voor het witwassen van geld en de terrorismefinanciering

Volgens de Financiële-actiegroep (*Financial Action Task Force*, FATF) is de aankoop van onroerend goed een gebruikelijke bestemming voor criminele opbrengsten: vastgoed vertegenwoordigt ongeveer 30 % van de criminele vermogensbestanddelen die tussen 2011 en 2013 wereldwijd in beslag zijn genomen[32]. Hoewel het moeilijk is om gegevens over de omvang van ML/TF in de sector te verkrijgen, voorspelt het Agentschap van de Europese Unie voor samenwerking op het gebied van rechtshandhaving (Europol) dat op middellange termijn, als gevolg van de COVID-19-pandemie, de vastgoed- en bouwsector nog aantrekkelijker zullen worden voor het witwassen van geld[33]. In de beoordeling door de Europese Commissie in 2019 van het risico van witwassen en terrorismefinanciering dat de interne markt treft en verband houdt met grensoverschrijdende activiteiten[34] (de “supranationale risicobeoordeling”) is de kwetsbaarheid van de onroerendgoedsector voor terrorismefinanciering beoordeeld als aanzienlijk, en voor witwassen als aanzienlijk/zeer aanzienlijk[35].

Vastgoed speelt vooral een rol in de laatste fase van de witwascyclus, te weten de integratiefase[36]. Vastgoed maakt het mogelijk om illegale middelen in de legale economie te integreren, de opbrengsten aan criminelen terug te geven en zelfs legitieme inkomsten te

30 https://www.elra.eu/imola/

31 Zie de vorige voetnoot.

32 FATF, *Money Laundering and Terrorist Financing Vulnerabilities of Legal Professionals* (Kwetsbaarheid van juridische beroepsbeoefenaren ten aanzien van het witwassen van geld en terrorismefinanciering), 2013, blz. 24.

33 Europol, *Beyond the Pandemic: How COVID-19 Will Shape the Serious and Organised Crime Landscape in the EU* (Na de pandemie: hoe COVID-19 het landschap van de zware en georganiseerde criminaliteit in de EU zal veranderen), 2020, blz. 12.

34 SWD(2019) 650 final.

35 Zie vorige voetnoot, blz. 171.

36 Europese Commissie (2021), blz. 37.

genereren[37]. Vastgoed is over het algemeen ook een waardevermeerderend goed, dat bij verkoop een legitieme reden kan vormen voor het ontstaan van middelen[38].

Gangbare methoden van criminelen zijn vaak ingewikkelde constructies om onroerende goederen te verwerven — van het gebruik van ingewikkelde leningen of kredietfinanciering, bemiddeling via beroepsbeoefenaren, het gebruik van lege bedrijven, manipulatie van de taxatie of waardebepaling van een onroerend goed, het gebruik van monetaire instrumenten zoals contant geld of cheques, het gebruik van hypothecaire constructies of het gebruik van onroerend goed om geld te verbergen dat afkomstig is van illegale activiteiten[39].

### 3.2. Het gebruik van onroerendgoedregisters in de context van AML/CFT

Informatie in onroerendgoedregisters kan de bevoegde autoriteiten en FIE's op een aantal manieren helpen. Het onderzoek dat ten behoeve van dit verslag is uitgevoerd en waarvoor onder meer gerichte raadplegingen van AML/CFT-autoriteiten zijn gehouden, bevestigt dat deze over het algemeen tevreden zijn over de snelheid van de grensoverschrijdende informatie-uitwisseling over onroerende goederen tussen FIE's en de bevoegde autoriteiten en over de informatie in de onroerendgoedregisters, aangezien die over het algemeen de identificatie van het eigendomsrecht en informatie over het onroerende goed mogelijk maakt[40]. Hoewel er voordelen kunnen worden behaald door de informatie in onroerendgoedregisters te harmoniseren en FIE's en bevoegde autoriteiten toegang te geven tot onroerendgoedregisters van andere lidstaten, is het belangrijk om op te merken dat niet alle voor FIE's en bevoegde autoriteiten relevante informatie via dergelijke registers kan worden opgevraagd.

Het gebruik van complexe constructies met "lege vennootschappen", complexe eigendomsstructuren, waaronder trusts of vennootschappen die in rechtsgebieden met een geringe transparantie zijn gevestigd, of "nominees" is een gebruikelijke ML/TF-typologie in de onroerendgoedsector. Volgens de supranationale risicobeoordeling van 2019 vinden vertegenwoordigers van de particuliere sector het een grote uitdaging om de uiteindelijke begunstigde van een onroerend goed te achterhalen, met name wanneer de verkoper en de koper transacties verrichten met gebruikmaking van trusts. Uit een enquête onder FIE's bleek dat 61 % van de respondenten vastgoedtransacties die alleen door derden en tussenpersonen worden verricht, beschouwt als een veelgebruikte modus operandi voor ML/TF in de onroerendgoedsector. Dit werd gevolgd door 44 % van de respondenten die kozen voor het gebruik van lege bedrijven, trusts of nominees, en 39 % van de respondenten die aangaven dat de moeilijkheid om de echte identiteit van de eigenaar, huurder of investeerder in onroerend goed vast te stellen een groot probleem is[41].

---

37 Parlementaire onderzoeksdienst, *Understanding Money Laundering through Real Estate Transactions* (Inzicht in het witwassen van geld via vastgoedtransacties), 2019, blz. 2, en Europese Commissie (2021), zie vorige voetnoot.

38 FATF, *Money Laundering and Terrorist Financing Vulnerabilities of Legal Professionals*, 2013, blz. 44.

39 FAFT/OECD, *Money laundering and terrorist financing through the real estate sector* (Witwassen van geld en terrorismefinanciering via de onroerendgoedsector), 2007.

40 Europese Commissie (2021), blz. 87, 91 (inhoud van onroerendgoedregisters), en 101 (grensoverschrijdende informatie-uitwisseling).

41 Europese Commissie (2021), blz. 50. Het was mogelijk om meer dan één antwoord te kiezen.

Vastgoedregisters kunnen, samen met andere gekoppelde registers waartoe FIE's en bevoegde autoriteiten toegang hebben, zoals registers van uiteindelijke begunstigden, worden gebruikt om gevallen van witwassen of terrorismefinanciering op te sporen wanneer de hierboven beschreven technieken worden gebruikt, omdat zij betrouwbare, aanvullende en actuele informatie kunnen verstrekken over de actuele, en in sommige gevallen vroegere eigenaren van een onroerend goed. In een enquête onder bevoegde autoriteiten en meldingsplichtige entiteiten verklaarde meer dan 80 % van de respondenten dat informatie over vroegere en actuele eigendomsverhoudingen nuttig is voor hun werk[42]. Tegelijkertijd meldden sommige van hen dat informatie over eigendomsrechten soms ontbreekt en dat het ontbreken van aanvullende persoonlijke informatie, zoals een persoonlijk identificatienummer, de identificatie van de uiteindelijke begunstigde verhindert[43].

ML/TF-typologieën via de onroerendgoedsector omvatten ook ongebruikelijk geprijsde eigendommen: ofwel boven, ofwel onder de marktwaarde van het onroerend goed[44]. Een gemeenschappelijk element is ook het gebrek aan coherentie tussen het opgegeven inkomen/vermogen van de koper en de waarde van het onroerend goed[45]. Tegen deze achtergrond gaf 63 % van de respondenten aan dat de prijs van het onroerend goed een belangrijk gegeven is. De respondenten verklaarden tevens dat de koopprijs of de taxatiewaarde van het onroerend goed ontbreekt in het register[46]. De meest recente gegevens over de opneming van dergelijke informatie dateren van 2014. Toen werden gegevens over de koopprijs opgeslagen in de onroerendgoedregisters van 14 lidstaten[47], terwijl deze gegevens in nog eens zes lidstaten wel werden opgeslagen, maar ofwel in geen enkel register werden ingeschreven, ofwel afzonderlijk van het onroerendgoedregister werden vastgelegd[48]. Dit houdt verband met het ontbreken van historische gegevens over de eigendomsoverdracht van het onroerend goed, de wijze van betaling (met name gezien de stijgende tendens om bij de aankoop van onroerend goed contant geld te gebruiken) en de koopovereenkomsten.

De respondenten hebben daarnaast hun bezorgdheid geuit over de nauwkeurigheid van de informatie in de registers (voorbeeld: de beschrijving van het onroerend goed is niet (meer) accuraat) en de volledigheid ervan (appartementsrechten zijn weliswaar wijdverspreid op de markt, maar worden niet in alle registers opgenomen).

In het volgende deel worden de voor- en nadelen van de koppeling van onroerendgoedregisters geanalyseerd. Dit wordt gedaan vanuit het strikte perspectief van het AML/CFT-kader en het gebruik dat van deze registers wordt gemaakt ter voorkoming en bestrijding van grensoverschrijdend witwassen van geld en terrorismefinanciering waarbij de onroerendgoedsector betrokken is.

---

42 Zie vorige voetnoot, blz. 90.

43 Zie vorige voetnoot.

44 OECD, *Money Laundering and Terrorist Financing Awareness Handbook for Tax Examiners and Tax Auditors* (Handboek ter bevordering van bewustzijn over het witwassen van geld en terrorismefinanciering voor belastinginspecteurs en belastingcontroleurs), 2019, blz. 48; FATF, *Risk-Based Approach Guidance for Real Estate Agents* (Risicogebaseerde richtsnoeren voor makelaars in onroerend goed), 2008, blz. 22, en Europese Commissie (2021), blz. 38.

45 Europese Commissie (2021), blz. 51.

46 Zie vorige voetnoot, blz. 91

47 België, Bulgarije, Cyprus, Denemarken, Estland, Griekenland, Litouwen, Luxemburg, Letland, Nederland, Oostenrijk, Roemenië, Spanje en Zweden, en Europese Commissie (2015), blz. 171.

48 Duitsland, Finland, Ierland, Portugal, Tsjechië, Slowakije, zie vorige voetnoot.

## 4. HARMONISATIE VAN DE INFORMATIE IN DE ONROERENDGOEDREGISTERS

In het kader van dit verslag wordt onder harmonisatie van de informatie in de onroerendgoedregisters verstaan de realisatie van een minimale dataset betreffende onroerende goederen die door alle lidstaten wordt verstrekt.

Harmonisatie van de informatie die momenteel in de registers beschikbaar is, zou waarschijnlijk niet volstaan om tegemoet te komen aan de behoeften van de AML/CFT-autoriteiten. Informatie die de FIE's en de bevoegde autoriteiten doorgaans nodig hebben, zoals gegevens waarmee de verkoper/koper kan worden geïdentificeerd, de prijs van het onroerend goed, de datum van verkoop of eigendomsoverdracht (met inbegrip van een archief van eigendomsoverdrachten), is doorgaans niet beschikbaar in de registers. Om die reden moet elke mogelijke harmonisatie gepaard gaan met extra gegevens die worden verzameld en opgeslagen in de registers, zodat zij toegevoegde waarde hebben voor AML/CFT-doeleinden.

Tegelijkertijd moet de toegang tot dergelijke informatie zorgvuldig worden geregeld, aangezien het beschikbaar stellen ervan voor andere doeleinden niet altijd evenredig zou zijn.

### 4.1. Voordelen

De harmonisatie van de informatie in de onroerendgoedregisters kan een aantal voordelen opleveren, die verder gaan dan het voorkomen en bestrijden van witwassen van geld, de daaraan ten grondslag liggende strafbare feiten en terrorismefinanciering. Harmonisatie kan de aanzet geven tot het voltooien van de digitalisering van de nationale onroerendgoedregisters en het verbeteren van de toegankelijkheid ervan, zodat zij geschikt zijn voor het digitale tijdperk. Bovendien kan harmonisatie de rechtszekerheid ten goede komen, aangezien een gemeenschappelijke structuur met duidelijkheid over de terminologie en de juridische waarde van opgeslagen informatie zelf kan bijdragen tot transparantere en betrouwbaardere informatie. Harmonisatie van de gegevens in de onroerendgoedregisters zou ook een snellere toegang tot en een sneller gebruik van de informatie mogelijk maken. Ten slotte zou de beschikbaarheid van geharmoniseerde informatie in de onroerendgoedregisters de identificatie van het eigendom van onroerend goed, zowel op nationaal niveau als in andere lidstaten, vergemakkelijken. Dit zou derhalve bijdragen tot de effectiviteit van financiële inlichtingen en financiële onderzoeken, maar ook van de bevriezing en confiscatie van vermogensbestanddelen.

### 4.2. Nadelen en beperkingen

De kadasters hebben hun huidige vorm gekregen binnen de context van specifieke nationale systemen van eigendomsorganisatie.

Artikel 345 VWEU brengt het beginsel van de neutraliteit van de Verdragen ten opzichte van de regeling van het eigendomsrecht in de lidstaten tot uitdrukking. Dit heeft echter niet tot gevolg dat die regelingen aan de fundamentele regels van het EU worden onttrokken, met name niet die inzake het discriminatieverbod, de vrijheid van vestiging en het vrije

kapitaalverkeer[49]. Met andere woorden: artikel 345 VWEU zou geen belemmering vormen voor de harmonisatie van zaken als het verzamelen, opslaan en weergeven van een reeks gemeenschappelijk gedefinieerde gegevens, zolang daarbij de grondbeginselen van het EU-recht worden geëerbiedigd, met name de neutraliteit van de EU ten opzichte van de voorschriften voor het stelsel van eigendomsrechten in de lidstaten.

Vanwege de juridische, politieke, organisatorische en historische verschillen tussen de registers in de EU zou harmonisatie van de onroerendgoedregisters aanzienlijke inspanningen van de lidstaten vergen, aangezien dit zou kunnen leiden tot een aanzienlijke herverdeling van de taken, een herziening van de nationale rechtskaders en een herziening en wijziging van de opzet en werking van de registers.

Alleen de harmonisatie van de informatie die reeds in de registers is opgenomen zou administratieve en financiële kosten met zich meebrengen. Zoals in punt 4.2 is opgemerkt, vereist de harmonisatie van de gegevens een wijziging van de wetgeving, een herziening van de werking van de registers en eventueel een herverdeling van de bevoegdheden op nationaal en subnationaal niveau. In een poging om een raming van die kosten te maken, worden deze op een redelijk niveau geschat wanneer alleen de registers in aanmerking worden genomen (de personeelsbehoeften worden berekend op 3 FTE en eenmalige kosten van 50 000 EUR per lidstaat, met beperkte terugkerende kosten[50]), maar daarbij wordt geen rekening gehouden met kosten die moeilijker te ramen zijn, zoals wijzigingen in de wetgeving en herschikking van bevoegdheden. Betrouwbaardere ramingen kunnen alleen worden gemaakt op basis van nauwkeurige harmonisatiemodellen.

### 4.3. Conclusies

Hoewel de geraamde kosten van de harmonisatie van de onroerendgoedregisters gering zijn, kunnen zij slechts als partieel worden beschouwd en geven zij derhalve geen nauwkeurig beeld van de gevolgen van een dergelijke harmonisatie. Belangrijker is dat, vanuit het oogpunt van AML/CFT, de enige mogelijke harmonisatie die van voor de preventie en bestrijding van ML/TF relevante informatie is. Zoals hierboven is opgemerkt, is de meeste informatie die de AML/CFT-autoriteiten nodig hebben echter niet opgenomen in de onroerendgoedregisters. Andersom kon de meeste informatie in de onroerendgoedregisters, die niet relevant is voor AML/CFT, niet worden geharmoniseerd voor AML/CFT-doeleinden.

## 5. KOPPELING VAN NATIONALE ONROERENDGOEDREGISTERS

De koppeling van onroerendgoedregisters kan op verschillende manieren worden verwezenlijkt. Dat zou bijvoorbeeld kunnen gebeuren op de wijze waarop de registers van uiteindelijke begunstigden in het kader van de antiwitwasrichtlijn aan elkaar zijn gekoppeld via een gemeenschappelijke interface in het e-justitieportaal. Een andere mogelijkheid is een centraal systeem dat informatie uit de nationale onroerendgoedregisters put en deze op geharmoniseerde wijze weergeeft.

---

[49] Arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie in gevoegde zaken C-105/12 tot en met C-107/12, Essent NV e.a., punten 29-36; Advies van het Hof van Justitie van de Europese Unie in Adviesprocedure 2/15 (Singapore), punt 107.

[50] Europese Commissie (2021), blz. 99.

### 5.1. Voordelen

De koppeling van nationale onroerendgoedregisters op EU-niveau zou de grensoverschrijdende toegang tot informatie in de nationale registers van alle lidstaten vergemakkelijken. Dit zou niet alleen een doeltreffender uitvoering van de EU-voorschriften in burgerlijke en strafzaken en een betere toegang tot de rechter ondersteunen, maar zou ook in ruimere zin als katalysator voor de interne markt kunnen fungeren door grensoverschrijdende transacties te vergemakkelijken.

Op het gebied van AML/CFT zou de koppeling de autoriteiten een vollediger beeld kunnen geven van de goederen die eigendom zijn van natuurlijke of rechtspersonen, of van juridische constructies. Toegang tot gegevens over onroerende goederen uit de hele EU kan helpen bij het opsporen van grensoverschrijdende elementen in het kader van strategische en operationele analyses en financiële onderzoeken. Een dergelijke koppeling zou ook snellere en doeltreffender maatregelen voor de bevriezing en confiscatie van vermogensbestanddelen ondersteunen. Afgezien van het AML/CFT-kader, zouden autoriteiten die zich met erfopvolgingszaken bezighouden baat kunnen hebben bij een vlottere grensoverschrijdende toegang tot gegevens, aangezien naar schatting een op de tien erfopvolgingszaken in de EU een grensoverschrijdende dimensie heeft[51]. Tot slot zou de koppeling als katalysator kunnen dienen voor de modernisering van de registers, met inbegrip van de volledige digitalisering ervan.

### 5.2. Nadelen en beperkingen

De volgende factoren moeten worden overwogen. In de eerste plaats zou elke koppeling te maken krijgen met het obstakel van de onzekerheid omtrent de in het register opgenomen informatie, die nauw samenhangt met het nationale stelsel waarbinnen het kadaster zich heeft ontwikkeld, ook wat betreft de verificatie van de opgenomen informatie. Zonder harmonisatie zou elke koppeling het risico inhouden dat een verkeerde indruk wordt gewekt over de vergelijkbaarheid van de in de registers opgenomen informatie. De kwestie van de vergelijkbaarheid van informatie hangt samen met de volledigheid van de informatie. Hoewel niet alle relevante informatie in de onroerendgoedregisters is opgeslagen, zouden gekoppelde registers de valse indruk kunnen wekken dat zij alle informatie bevatten die de bevoegde autoriteiten nodig hebben terwijl deze informatie elders zou kunnen zijn opgeslagen. Een andere uitdaging betreft het risico dat het alleen koppelen van de registers onvoldoende duidelijkheid schept, tenzij de terminologie correct in de andere talen wordt vertaald en daarbij naar behoren rekening wordt gehouden met de juridische bijzonderheden.

Ter indicatie: het harmoniseren van de informatie in de onroerendgoedregisters en het koppelen van die registers zou voor de lidstaten, afhankelijk van de omvang van de wijzigingen die in de bestaande registers moeten worden aangebracht, 95 000 tot 320 000 EUR aan eenmalige kosten en 50 000 tot 175 000 EUR aan jaarlijks terugkerende kosten met zich mee brengen[52]. Bovendien zouden op EU-niveau jaarlijks ongeveer 100 000 EUR aan kosten moeten worden gemaakt voor het beheer van de koppeling. Zoals in punt 4.3 is opgemerkt, is bij deze ramingen geen rekening gehouden met de kosten van eventuele

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

[52] Naar verwachting zouden de kosten van 18 lidstaten onder het gemiddelde liggen, die van zeven lidstaten boven het gemiddelde en die van twee lidstaten rond het gemiddelde; zie Europese Commissie (2021), blz. 97.

wijzigingen in de wetgeving en die van de herschikking van bevoegdheden. Betrouwbaardere ramingen kunnen alleen worden opgesteld op basis van nauwkeurige koppelingsmodellen.

### 5.3. Conclusies

Uit de bovenstaande analyse blijkt dat de koppeling van de bestaande onroerendgoedregisters zonder ten minste een zekere mate van harmonisatie van de daarin vervatte informatie een aantal zwakke punten zou vertonen die de voordelen ervan teniet zouden kunnen doen. Vanuit het oogpunt van de kosten zouden voor de koppeling alleen niet veel minder middelen nodig zijn dan wanneer deze gepaard gaat met een zekere mate van harmonisatie van de informatie in de registers[53].

## 6. BEOORDELING VAN DE EVENREDIGHEID EN NOODZAKELIJKHEID

Dit verslag heeft ten doel om input te verschaffen over de relevantie van de harmonisatie of onderlinge koppelingen van onroerendgoedregisters vanuit een exclusief AML/CFT-oogpunt. Het verslag is niet bedoeld ter vervanging van, en loopt niet vooruit op, een beoordeling van de evenredigheid en noodzakelijkheid van andere mogelijke initiatieven van de Commissie betreffende onroerendgoedregisters in ruimere zin.

Uit bovenstaande analyse blijkt dat de koppeling van onroerendgoedregisters, mits vergezeld van het noodzakelijke niveau van harmonisatie, voordelen kan opleveren doordat burgers en ondernemingen in staat worden gesteld hun vrijheden uit te oefenen en tevens de daadwerkelijke toegang tot de rechter in grensoverschrijdende situaties wordt ondersteund. Om deze redenen voorziet de Commissie dat alle lidstaten tegen 2024 deelnemen aan de koppeling van de kadasters[54].

Puur vanuit het oogpunt van AML/CFT blijkt uit de feedback van de FIE's en de bevoegde autoriteiten dat de snelheid van de grensoverschrijdende uitwisseling van informatie over onroerende goederen over het algemeen bevredigend is. Veel van de informatie die AML/CFT-autoriteiten nodig hebben, is momenteel echter niet in de onroerendgoedregisters opgeslagen. Ondanks de grote risico's die deze sector loopt met betrekking tot witwassen van geld en terrorismefinanciering, is er vanuit het oogpunt van AML/CFT dus geen dwingende noodzaak die de koppeling van onroerendgoedregisters voor AML/CFT-doeleinden zou rechtvaardigen.

Om het optreden van de AML/CFT-autoriteiten te ondersteunen, wordt in het voorstel van de Commissie voor een zesde antiwitwasrichtlijn voorgesteld om het toepassingsgebied van de informatie over onroerendgoedtransacties waartoe deze autoriteiten toegang hebben uit te breiden[55]. Om te voorkomen dat complexe eigendomsstructuren of contanten worden misbruikt om geld wit te wassen via de onroerendgoedsector, breidt het voorstel voor een antiwitwasverordening de vereisten inzake transparantie van uiteindelijke begunstigden uit tot buitenlandse rechtspersonen die in de EU vastgoed aankopen[56] en stelt het een bovengrens van 10 000 EUR vast voor betalingen in contanten[57].

---

53 Zie vorige voetnoot, blz. 99.
54 COM(2020) 710 final, blz. 13. Zie boven, punt 2.3.
55 COM(2021) 423 final, artikel 16.
56 COM(2021) 420 final, artikel 48.
57 Zie vorige voetnoot, artikel 59.

## 7. CONCLUSIES

In dit verslag is een aantal elementen uiteengezet die in aanmerking moeten worden genomen bij het overwegen van een mogelijke koppeling van onroerendgoedregisters en harmonisatie van de informatie in deze registers voor uitsluitend AML/CFT-doeleinden. Het verslag is niet bedoeld ter vervanging van, en loopt niet vooruit op, een beoordeling van de evenredigheid en noodzakelijkheid van andere mogelijke initiatieven van de Commissie betreffende onroerendgoedregisters in ruimere zin.

In het verslag worden de risico's van witwassen en terrorismefinanciering waaraan de onroerendgoedsector is blootgesteld erkend en wordt uiteengezet welke voordelen de onderlinge koppeling en harmonisatie van dergelijke registers in dit verband zou hebben, evenals voor burgers en de interne markt als geheel.

Tegelijkertijd geeft de analyse in dit verslag het complexe en diverse landschap van onroerendgoedregisters in de lidstaten weer, dat sterk wordt beïnvloed door historische factoren en de verschillende nationale stelsels voor eigendomsrechten.

Daarom moet een eventueel wetgevingsvoorstel inzake de koppeling en harmonisatie van onroerendgoedregisters niet alleen, en ook niet in de eerste plaats, vanuit het oogpunt van AML/CFT worden bezien. Vastgoedregisters zijn niet louter een AML/CFT-instrument. Hun kernfuncties en de redenen voor het opzetten ervan berusten op de noodzaak om een eigendomsrecht te registreren en zijn gelegen in plannings- of belastingdoeleinden. Vastgoedregisters staan in de eerste plaats ten dienste van andere autoriteiten dan die welke belast zijn met het voorkomen en bestrijden van ML/TF. Bovendien is het AML/CFT-kader erop gericht om de bevoegde autoriteiten en de FIE's toegang te verlenen tot de informatie die zij nodig hebben om ML/TF te voorkomen en te bestrijden. Als zodanig kon dat kader niet de grondslag vormen voor een harmonisatie van de informatie in de onroerendgoedregisters, die voor AML/CFT-doeleinden niet relevant is.

Uit de analyse is gebleken dat, vanuit het oogpunt van AML/CFT, de kwaliteit van de grensoverschrijdende informatie-uitwisseling over onroerendgoedbezit over het algemeen bevredigend is en dat niet alle voor AML/CFT-doeleinden benodigde informatie uit onroerendgoedregisters kan worden verkregen. Dit wijst erop dat er geen dwingende noodzaak bestaat om onroerendgoedregisters te koppelen voor AML/CFT-doeleinden.