

Vergaderjaar 2001–2002

**28 218**

## **Regels ter vergroting van de kenbaarheid van publiekrechtelijke beperkingen ten aanzien van onroerende zaken (Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken)**

**A**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 8 oktober 2001 en het nader rapport d.d. 29 januari 2002, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 2 juli 2001, no 01.003229, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer mede namens de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot regels ter vergroting van de kenbaarheid van publiekrechtelijke beperkingen ten aanzien van onroerende zaken (Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken).*

Blijkens de mededeling van de plv. Directeur van Uw kabinet van 2 juli 2001, nr. 01.003229, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 8 oktober 2001, nr. W08.01.0295/V, bied ik U hierbij aan.

*Het wetsvoorstel heeft als doel de rechtszekerheid omtrent de rechtstoestand van onroerende zaken te verbeteren door de kenbaarheid van publiekrechtelijke beperkingen ten aanzien van onroerende zaken te vergroten. Beperkingen die worden opgelegd door de gemeente worden vastgelegd in een gemeentelijke registratie, beperkingen opgelegd door alle andere overheden zullen berusten bij de Dienst voor het kadaster en de openbare registers (hierna: het Kadaster). Het voorstel wordt omschreven als een raamwet die de hoofdlijnen bevat. Uitwerking geschiedt bij algemene maatregel van bestuur. Het voorstel zal worden gevolgd door een invoeringswet waarin het overgangsrecht wordt geregeld. De Raad van State onderschrijft de strekking van het voorstel maar plaatst de volgende kanttekeningen.*

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met zijn opmerkingen rekening zal zijn gehouden.

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State merk ik het volgende op.

*1. De memorie van toelichting (bladzijde 16) maakt melding van experimenten in een aantal gemeenten die tot doel hadden de effecten van het voorgestelde stelsel te onderzoeken. De resultaten zouden in de loop van 2001 bekend worden. Aangezien de proefnemingen juist de hoofdlijnen van het voorstel*

<sup>1</sup> De oorspronkelijke tekst het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

*betroffen verdient het aanbeveling de resultaten te vermelden en aan te geven welke invloed de uitkomsten op het voorstel gehad hebben. Hetzelfde geldt de ervaringen die zijn opgedaan met de tijdelijke regeling (Regeling van 1 juli 1996 tot wijziging van de Uitvoeringsregeling Kadasterwet 1994, Stcrt. 1996, nr. 130) op basis waarvan gemeentelijke en niet-gemeentelijke bestuursorganen op vrijwillige basis gegevens over opgelegde publiekrechtelijke beperkingen in de kadastrale registratie konden laten opnemen. Vooral wat betreft de in het wetsvoorstel opgenomen delegatiebepalingen verdienen de opgedane ervaringen vermelding in de toelichting.*

1. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt ingegaan op de relaties tussen de Tijdelijke regeling registratie publiekrechtelijke beperkingen en de pilotprojecten enerzijds en het wetsvoorstel anderzijds. De Tijdelijke regeling registratie publiekrechtelijke beperkingen (Regeling van 1 juli 1996 tot wijziging van de Uitvoeringsregeling Kadasterwet 1994 (Stcrt. 130)), ging vooraf aan het wetsvoorstel en was gebaseerd op voorstellen van het Kadaster en de VNG naar aanleiding van het pilotproject dat in de jaren daarvoor plaatsvond. Het wetsvoorstel bouwt hierop voort. De proefnemingen zijn gebaseerd op de in het wetsvoorstel opgenomen registratiesystematiek en waren met name gericht op de effecten van het voorgestelde stelsel op uitvoeringsniveau, in de praktijk. De proefnemingen dienden ertoe om de nadere details met betrekking tot de uitvoering van het voorgestelde stelsel uit te werken en te toetsen. De resultaten ervan vormen een belangrijke basis voor de verdere uitwerking van de wettelijke regeling en zullen worden betrokken bij de voorbereiding van de uitvoeringsregelgeving en het overgangsrecht. Ook zullen deze naar verwachting kunnen worden betrokken bij het opstellen van de voorgenomen modelinstructie van de VNG.

*2. Volgens de memorie van toelichting (paragraaf 1.1) vallen ook schriftelijke voorbereidingshandelingen of ontwerpbesluiten, waaraan bij of krachtens een wet een publiekrechtelijke beperking wordt verbonden, onder het begrip beperkingenbesluit. Uit de tekst van de wet valt dat evenwel niet af te leiden. De Raad adviseert de wet alsnog aan te passen aan de in de memorie van toelichting opgenomen bedoeling.*

2. Ingevolge artikel 1, onder b, juncto artikel 1, onder a, onder 1°, valt een schriftelijke voorbereidingshandeling of ontwerpbesluit onder het begrip beperkingenbesluit voorzover daaraan bij of krachtens een wet een publiekrechtelijke beperking wordt verbonden. Er moet met andere woorden steeds sprake zijn van een rechtshandeling met een bepaald rechtsgevolg. In de memorie van toelichting zijn enkele voorbeelden gegeven, zoals de voorbescherming van de artikelen 6 en 8a van de Wet voorkeursrecht gemeenten ten aanzien van een bij besluit van de gemeenteraad te vestigen voorkeursrecht, en is een nadere toelichting opgenomen.

*3. Onder het begrip publiekrechtelijke beperking valt ingevolge artikel 1, onder a, 2°, ook de «schuldplichtigheid die rust op een onroerende zaak of een recht waaraan die zaak is onderworpen». Wat exact met schuldplichtigheid wordt bedoeld wordt aangeduid in de toelichting op artikel 1: een bij besluit opgelegd tarief dat de bezitter, eigenaar of een beperkt gerechtigde periodiek verschuldigd is voor het gebruik, de overdracht of de blote eigendom van een onroerende zaak. Als voorbeelden worden genoemd de landinrichtingsrente, bedoeld in artikel 223 Landinrichtingswet en de baatbelasting, bedoeld in artikel 222 van de Gemeentewet.*

*De Raad acht het niet zonder bezwaar dat door het aanduiden van de schuldplichtigheid slechts een deel van de financiële verplichtingen wordt weergegeven waaraan de eigenaar onderworpen kan zijn. Andere verplichtingen, zoals bijvoorbeeld reinigingsrechten zullen in de registratie niet voorkomen. Voor niet in deze materie geverseerde gebruikers kan aldus verwarring optreden.*

*Nu uit de praktijk niet is gebleken dat het niet weergeven van de schuldplichtigheid als een groot gemis wordt ervaren verdient het aanbeveling dit onderwerp niet in het voorstel op te nemen en aldus een mogelijke bron van verwarring te elimineren.*

3. Om een aantal redenen is het wenselijk dat het begrip schuldplichtigheid deel blijft uitmaken van het begrip publiekrechtelijke beperking en daardoor als te registreren last kan worden aangewezen. De belangrijkste reden is het verbeteren van de kenbaarheid van de op een onroerende zaak rustende schuldplichtigheden en dan met name van die lasten die momenteel slecht kenbaar zijn (maar wel van belang) voor bijvoorbeeld een potentiële koper. Schuldplichtigheden zijn zakelijke lasten zoals baatbelasting of landinrichtingsrente die met een onroerende zaak zijn verbonden en op de eigenaar ervan rusten. Het gaat hierbij om besluiten met zaaksgevolg, dat wil zeggen dat deze verbonden blijven met de onroerende zaak, ook indien de eigendom daarvan overgaat op een nieuwe eigenaar. Daarom is de kenbaarheid daarvan voor een (potentiële) nieuwe eigenaar van belang. Reinigingsrechten en ook bijvoorbeeld onroerende zaakbelasting vallen niet onder dit begrip omdat deze verbonden zijn met de persoon die afval ter inzameling aanbiedt, respectievelijk de juridische of economische eigenaar van een onroerende zaak, en met deze persoon verbonden blijven ook ingeval van een wisseling van eigendom (deze zijn met andere woorden niet verbonden met de onroerende zaak zelf en hebben geen zaaksgevolg).

Het gaat er om dat er een mogelijkheid blijft bestaan om (met name slecht kenbare) schuldplichtigheden te registreren op de in dit wetsvoorstel voorziene wijze. Dit is in het belang van de rechtszekerheid.

Het schrappen van het begrip schuldplichtigheid zou er voorts toe leiden dat de registratie van een schuldplichtigheid ingevolge de Deltawet (die thans wordt geregistreerd door het Kadaster) naast de registratie ingevolge de in het wetsvoorstel opgenomen regeling moet blijven plaatsvinden, c.q. daar niet in kan worden ondergebracht, indien dat wenselijk zou worden geacht. Tevens is het zo dat er honderdduizenden percelen zijn waarop landinrichtingsrente (of ruilverkavelings-, herverkavelings-, reconstructie- of herinrichtingsrente) rust. Ook deze worden thans geregistreerd door het Kadaster. Het schrappen van het begrip schuldplichtigheid zou ertoe leiden dat nu reeds de keuze wordt gemaakt dat de betrokken wetten ongewijzigd blijven, zonder dat daar een afweging in het kader van de voorbereiding van de invoeringswet aan ten grondslag kan liggen. Ook dit acht ik onwenselijk om de eerdergenoemde redenen. Ook wordt de baatbelasting thans ingevolge de eerdergenoemde tijdelijke regeling door het Kadaster geregistreerd. Bij de tijdelijke regeling is gekozen voor het registreren van een aantal belangrijke publiekrechtelijke beperkingen, zoals de baatbelasting. Dit nu laten vervallen zou een belangrijke verarming ten opzichte van de tijdelijke regeling betekenen. Tenslotte zou het laten vervallen van de schuldplichtigheid ertoe leiden dat ook toekomstige schuldplichtigheden niet te registreren zijn, hetgeen eveneens ongewenst is vanuit het oogpunt van rechtszekerheid. In de memorie van toelichting is enige nadere toelichting met betrekking tot het begrip schuldplichtigheid opgenomen.

*4. In de toelichting wordt geen aandacht besteed aan de potentiële omvang van het aansprakelijkheidsrisico dat gemeenten kunnen lopen op grond van artikel 13. Een vergelijking met het Kadaster gaat niet geheel op. Bij de gemeenten zal het gaan om veel meer registraties dan traditioneel in het Kadaster worden opgenomen. Stellig zullen er ook grote verschillen zijn in ervaring en professionaliteit. Ziet de Raad het juist, dan betekent artikel 13 een uitbreiding van de aansprakelijkheid ten opzichte van de reeds bestaande aansprakelijkheid op grond van artikel 162 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek. Het college acht een dergelijke uitbreiding niet wenselijk en adviseert artikel 13 te schrappen.*

4. Het wetsvoorstel houdt nieuwe verplichtingen in voor overheidsorganen. De Raad van State stemt daarmee in. Gelet op het directe verband met de verplichtingen die zijn opgenomen in het wetsvoorstel is er, analoog aan artikel 117 van de Kadasterwet, voor gekozen om in het wetsvoorstel (artikelen 13 en 17) ter voorkoming van onzekerheid daaromtrent een bepaling op te nemen omtrent de aansprakelijkheid voor het niet of op onjuiste wijze nakomen van de in het wetsvoorstel opgenomen verplichtingen. De artikelen 13 en 17 houden in dat de niet-nakoming van deze verplichtingen, bijvoorbeeld door een beperkingenbesluit onjuist, onvolledig of in het geheel niet in te schrijven, leidt tot aansprakelijkheid van de rechtspersoon waartoe het betrokken bestuursorgaan behoort.

Indien de artikelen 13 en 17 niet in het wetsvoorstel zouden zijn opgenomen, zou deze aansprakelijkheid voortvloeien uit artikel 162 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek en de rechtspraak daaromtrent. Er worden in het wetsvoorstel immers wettelijke verplichtingen voor de overheid in het leven geroepen; de schending daarvan levert strijd met een wettelijke plicht op en is derhalve onrechtmatig (artikel 162, tweede lid, van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek). Voorts geldt dat in het bijzonder de rechtspraak met betrekking tot vernietigde overheidsbesluiten erop wijst dat dergelijke fouten zonder meer aan de overheid zullen worden toegerekend. De artikelen 13 en 17 brengen dan ook geen uitbreiding van aansprakelijkheid mee. Eventuele verschillen in ervaring en professionaliteit bij gemeenten in vergelijking met het Kadaster zullen dan ook, indien als gevolg daarvan bijvoorbeeld in strijd met de wet een publiekrechtelijke beperking niet wordt ingeschreven en een burger als gevolg van deze niet-inschrijving schade lijdt, niet voor rekening van deze burger komen maar voor rekening van de betrokken gemeente (die zich tegen aansprakelijkheidsrisico's kan verzekeren). De onderhavige aansprakelijkheid zal er aldus toe kunnen leiden dat de naleving van de wet door overheidsorganen wordt bevorderd evenals, met het oog daarop, de deskundigheid van functionarissen die zich met de uitvoering van de verplichtingen uit hoofde van het onderhavige wetsvoorstel bezighouden. Daarbij heeft niet alleen de burger belang maar ook de overheid zelf (zie de considerans). Van belang is voorts dat uiteraard alleen aansprakelijkheid bestaat ingeval als gevolg van het handelen in strijd met de wet daadwerkelijk schade is ontstaan. Niet zonder betekenis is verder dat in de bestaande praktijk veel gemeenten (en andere decentrale overheden) gegevens als bedoeld in het wetsvoorstel verstrekken onder uitsluiting van iedere vorm van aansprakelijkheid. Ook is van belang dat de VNG heeft verzocht om een nuancering van artikel 13 overeenkomstig de in artikel 117 van de Kadasterwet opgenomen aansprakelijkheid (aan welk verzoek gevolg is gegeven) en daarbij niet de regeling van aansprakelijkheid in dit wetsvoorstel ten principale ter discussie heeft gesteld. Het moet voor de burger niet uitmaken of een publiekrechtelijke beperking wordt geregistreerd door een gemeente dan wel (in geval van niet-gemeentelijke bestuursorganen) door het Kadaster, indien daarbij een fout wordt gemaakt en hij daardoor schade lijdt. Ook zo gezien acht ik geen redenen aanwezig om artikel 13 wel en artikel 17 (waarin een soortgelijke aansprakelijkheid voor andere dan gemeentelijke overheden is opgenomen) niet te laten vervallen. Als gevolg van in de invoeringswet op te nemen overgangstermijnen (d.w.z. uitgestelde werking) voor de registratie van de op het tijdstip van de inwerkingtreding van de in het wetsvoorstel opgenomen regeling bestaande beperkingenbesluiten zullen de betrokken overheidsorganisaties in staat zijn te wennen aan de eisen die dit meebrengt en daar hun werkwijze op kunnen afstemmen, zodat fouten die tot aansprakelijkheid voor daardoor optredende schade kunnen leiden kunnen worden voorkomen.

*De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.*

*De waarnemend Vice-President van de Raad van State,  
J. J. M. S. de Wijkerslooth*

Ik moge U, mede namens de Minister van Justitie, verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
J. W. Remkes