

Vergaderjaar 2005–2006

30 608

Regels in verband met de inwerkingtreding van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken (Invoeringswet Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 1 februari 2006 en het nader rapport d.d. 19 juni 2006, aangeboden aan de Koningin door de ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 14 december 2005, no. 05.004640, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister 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 houdende regels in verband met de inwerkingtreding van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken (Invoeringswet Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel beoogt de invoering van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken (hierna: Wkpb), waarover de Raad op 8 oktober 2001 advies heeft uitgebracht (W08.01.0295). De Wkpb bepaalt dat publiekrechtelijke beperkingen op onroerende zaken die door een gemeentebeheer worden vastgesteld worden ingeschreven in een gemeentelijke registratie, en beperkingen die worden opgelegd door alle andere overheden in het kadaster.

De Raad onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen over de aansprakelijkheid, de reikwijdte van de Wkpb en artikel 24 lid 1 van Boek 3 BW. Hij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 14 december 2005, no. 05.004640, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan de eerste ondergetekende te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 1 februari 2006, nr. W08.05.0575/V, bieden wij U hierbij aan.

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

Hieronder gaan wij in op het advies van de Raad van State.

1. Aansprakelijkheid

a. Overgangsrecht

¹ De oorspronkelijke tekst van 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.

De artikelen 13 en 17 Wkpb regelen de aansprakelijkheid van gemeenten respectievelijk andere overheden voor het niet of op onjuiste wijze nakomen van de in de Wkpb opgenomen verplichtingen. Blijkens de memorie van toelichting bij de Wkpb brengen de artikelen 13 en 17 Wkpb geen uitbreiding van de aansprakelijkheid mee en zou bij het niet opnemen van deze artikelen de aansprakelijkheid voortvloeien uit artikel 162 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW).¹ Het wetsvoorstel stelt een nieuw artikel 17b Wkpb (artikel 12, onderdeel K) voor, waarin wordt bepaald dat de artikelen 13 en 17 buiten toepassing blijven ten aanzien van beperkingenbesluiten die zijn vastgesteld vóór de inwerkingtreding van de Wkpb. In de memorie van toelichting wordt gesteld dat het niet juist wordt geacht de registratie van bestaande beperkingenbesluiten onder de werking van de artikelen 13 en 17 te brengen en dat ten aanzien van die besluiten de bestaande aansprakelijkheidsregels van artikel 162 van Boek 6 BW van toepassing blijven. Niet toegelicht wordt waarom dit niet juist wordt geacht. Gelet op het feit dat het voor de burger op grond van de artikelen 13 en 17 eenvoudiger is de gemeenten en andere overheden aansprakelijk te stellen, beveelt de Raad aan de toelichting op dit punt aan te vullen.

b. Gemeente of Kadaster aansprakelijk

Op grond van de artikelen 8 en 11 Wkpb hebben de gemeentebesturen een algemene verplichting om zorg te dragen voor de juistheid van de registraties in het gemeentelijke beperkingenregister. Op grond van artikel 13 Wkpb kunnen gemeenten aansprakelijk worden gesteld voor schade die is veroorzaakt door onjuiste registratie. Dit laat onverlet de aansprakelijkheid op grond van artikel 162 van Boek 6 BW. In het wetsvoorstel wordt met het voorgestelde artikel 17b Wkpb (artikel 12, onderdeel K, van het wetsvoorstel) de toepassing van artikel 13 Wkpb uitgezonderd voor gemeentelijke beperkingenbesluiten die vóór de inwerkingtreding van de Wkpb zijn vastgesteld. Het wetsvoorstel regelt de overheveling van de gemeentelijke beperkingenbesluiten uit de bestaande registers naar het gemeentelijke beperkingenregister (artikel 17a Wkpb, artikel 12, onderdeel K, van het wetsvoorstel). Indien in deze gegevens een fout zit, doet zich de volgende situatie voor. Uit het voorgestelde artikel 17b Wkpb vloeit voort dat de gemeente niet op grond van artikel 13 aansprakelijk kan worden gesteld voor fouten in gemeentelijke beperkingenbesluiten van vóór de inwerkingtreding van de Wkpb. Dit laat echter onverlet de aansprakelijkheid op grond van artikel 162 van Boek 6 BW bij schending van de wettelijke plicht van de artikelen 8 en 11 Wkpb om zorg te dragen voor de juistheid van de registraties. Daarnaast is het kadaster op grond van artikel 162 van Boek 6 BW aansprakelijk, voorzover de fouten door het kadaster zijn gemaakt. De Raad meent dat het niet de bedoeling kan zijn, mede gelet op het voorgestelde artikel 17b, waarin de aansprakelijkheid van artikel 13 wordt uitgezonderd ten aanzien van bestaande beperkingenbesluiten, dat gemeenten naast het kadaster aansprakelijk kunnen worden gesteld voor de juistheid van de beperkingenbesluiten die worden overgeheveld uit de andere registers naar het gemeentelijke beperkingenregister op grond van schending van hun wettelijke plichten die voortvloeien uit de artikelen 8 en 11 Wkpb. De Raad is van oordeel dat deze aansprakelijkheid dient te blijven bij het kadaster, voorzover deze fouten niet te wijten zijn aan de gemeenten. De Raad beveelt aan het wetsvoorstel in die zin aan te passen.

1a. De voorgestelde artikelen 17a en 17b van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken (hierna: Wkpb) bevatten overgangsrecht voor bestaande beperkingenbesluiten (artikel 12, onderdeel K, van het wetsvoorstel zoals aan de Raad voorgelegd; artikel 12, onderdeel N, van het voorliggende wetsvoorstel). Naar aanleiding van het advies van de Raad is het voorgestelde artikel 17b van de Wkpb nader bezien. Ook het voorgestelde artikel 17a van de Wkpb is nader bezien, dit naar aanleiding van vragen uit de praktijk over de inhaalslag die bij de inschrijving van bestaande beperkingenbesluiten moet worden gemaakt. Uitkomst van dit proces is dat de voorgestelde artikelen 17a en 17b van de Wkpb beide zijn herzien, waarbij tevens technische en redactionele verbeteringen zijn aangebracht. Artikel 17a van de Wkpb zoals aan de Raad voorgelegd, is thans als het ware opgeknipt in twee artikelen. Het nieuw voorgestelde artikel 17a van de Wkpb heeft betrekking op beperkingenbesluiten van gemeentelijke bestuursorganen (dit betreft artikel 17a, eerste en tweede lid, van de Wkpb, zoals aan de Raad

¹ Zie memorie van toelichting Wkpb, toelichting op de artikelen 13 en 17, Kamerstukken II 2001/02, 28 218, nr. 3.

voorgelegd), terwijl het nieuw voorgestelde artikel 17b van de Wkpb betrekking heeft op beperkingenbesluiten van andere dan gemeentelijke bestuursorganen (dit betreft artikel 17a, derde en vierde lid, van de Wkpb, zoals aan de Raad voorgelegd). Artikel 17b van de Wkpb zoals aan de Raad voorgelegd, is gewijzigd en vernummerd tot artikel 17c van de Wkpb.

Kern van de aanpassing van artikel 17a van de Wkpb zoals aan de Raad voorgelegd, is dat de inschrijving van bestaande beperkingenbesluiten van gemeentelijke bestuursorganen respectievelijk het ter inschrijving aanbieden van bestaande beperkingenbesluiten van andere dan gemeentelijke bestuursorganen niet alleen in de vorm van de beperkingenbesluiten zelf mag plaatsvinden, maar ook in de vorm van een opgave van die stukken, die ten minste inhoudt een door het betreffende bestuursorgaan vastgestelde lijst met een aantal nader omschreven gegevens van de beperkingenbesluiten (zie de nieuw voorgestelde artikelen 17a, tweede lid, en 17b, tweede lid, van de Wkpb).

Hierbij geldt overigens wel, zoals in de aangepaste memorie van toelichting bij de artikelen 17a en 17b nader is uiteengezet, dat ook voor bestaande beperkingenbesluiten uitgangspunt is dat de beperkingenbesluiten zelf worden ingeschreven. Naar verwachting zal slechts in een beperkt aantal gevallen worden teruggegrepen op de mogelijkheid om te volstaan met het inschrijven van een opgave als hiervoor bedoeld.

Kern van de aanpassing van artikel 17b van de Wkpb zoals aan de Raad voorgelegd, is dat wat betreft de aansprakelijkheid voor de schending van verplichtingen krachtens de Wkpb ten aanzien van beperkingenbesluiten die dateren van voor het tijdstip van de inwerkingtreding van de Wkpb niet langer wordt bepaald wat niet van toepassing is (te weten de artikelen 13 en 17 van de Wkpb), maar wat wel van toepassing is (te weten artikel 162 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: het BW)). Dit is verwoord in het nieuw voorgestelde artikel 17c van de Wkpb.

Met deze wijziging wordt aangesloten bij hetgeen over de verhouding tussen artikel 162 van Boek 6 van het BW enerzijds en de artikelen 13 en 17 van de Wkpb anderzijds is opgemerkt bij de totstandkoming van de Wkpb (Kamerstukken II 2001/2002, 28 218, nr. 3, pag. 40, 41 en 44; Kamerstukken I 2003/2004, 28 218, A, pag. 2, 3, 12 en 13) en in de passage op pagina 4 van het algemeen deel van de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel, zoals aan de Raad voorgelegd. De Raad haalt deze passage aan in zijn advies. Tot deze wijziging is besloten om te verduidelijken dat het buiten toepassing laten van de artikelen 13 en 17 van de Wkpb niet inhoudt dat voor de schending van de verplichtingen krachtens de Wkpb ten aanzien van beperkingenbesluiten die dateren van voor het tijdstip van de inwerkingtreding van de Wkpb in het geheel geen aansprakelijkheidsregeling geldt.

Achtergrond van het buiten toepassing laten van de artikelen 13 en 17 van de Wkpb ten aanzien van beperkingenbesluiten die dateren van voor het tijdstip van de inwerkingtreding van de Wkpb is de rechtszekerheid. Uit hoofde van dit beginsel is het onwenselijk om een nieuwe aansprakelijkheidsregeling van toepassing te verklaren op de registratie van beperkingenbesluiten die dateren van voor het tijdstip van de inwerkingtreding van de Wkpb. In praktische zin heeft het voorgestelde artikel 17c voor de burger geen gevolgen. Het maakt voor hem geen verschil of hij een overheid vanwege de schending van verplichtingen krachtens de Wkpb aanspreekt op grond van artikel 162 van Boek 6 van het BW, dan wel op grond van artikel 13 of 17 van de Wkpb.

De memorie van toelichting bij de gewijzigde artikelen 17a en 17b van de Wkpb is aangevuld in lijn met hetgeen hiervoor is opgemerkt. De passage uit het algemeen deel van de memorie van toelichting ten aanzien waarvan de Raad de aanbeveling doet deze aan te vullen, is geschrapt.

1b. Het advies van de Raad om het wetsvoorstel aan te passen, is niet overgenomen.

Ten aanzien van dit onderdeel van het advies van de Raad moet worden vooropgesteld dat het gemeentelijk beperkingenregister en de gemeentelijke beperkingenregistratie twee van elkaar te onderscheiden begrippen zijn. Deze begrippen zijn gedefinieerd in artikel 1, onderdelen c en d, van de Wkpb.

Tevens moet er in dit verband op worden gewezen dat artikel 13 van de Wkpb geen betrekking heeft op de aansprakelijkheid van gemeenten voor fouten in gemeentelijke beperkingenbesluiten, maar op de aansprakelijkheid van gemeenten voor fouten die gemaakt zijn bij de inschrijving van een gemeentelijk beperkingenbesluit in het gemeentelijk beperkingenregister of bij het bijhouden van de gemeentelijke beperkingenregistratie ten aanzien van een dergelijk beperkingenbesluit.

Wat betreft het overhevelen van gemeentelijke beperkingenbesluiten uit de openbare registers naar het gemeentelijk beperkingenregister wordt het volgende opgemerkt.

Uit het voorgestelde artikel 17a, eerste lid, van de Wkpb (artikel 12, onderdeel K, van het wetsvoorstel zoals aan de Raad voorgelegd; artikel 12, onderdeel N, van het voorliggende wetsvoorstel), gezien in samenhang met artikel 7, eerste lid, van de Wkpb, volgt dat het de taak is van burgemeester en wethouders van de betreffende gemeente om zelf te bezien of een reeds in de openbare registers ingeschreven bestaand gemeentelijk beperkingenbesluit de grondslag vormt voor een op het tijdstip van de inwerkingtreding van de Wkpb geldende publiekrechtelijke beperking en, indien dat het geval is, om vervolgens dit beperkingenbesluit in het gemeentelijk beperkingenregister in te schrijven. Burgemeester en wethouders zijn hierbij niet afhankelijk van het Kadaster; anders dan de Raad kennelijk veronderstelt, is van enige gehoudenheid om alle in de openbare registers ingeschreven gemeentelijke beperkingenbesluiten automatisch over te hevelen naar het gemeentelijk beperkingenregister geen sprake. Weliswaar kan ingevolge het voorgestelde artikel 17a, derde lid, van de Wkpb het Kadaster op verzoek van een gemeente medewerking verlenen aan de uitvoering van het eerste lid van dat artikel, maar dit doet aan de verantwoordelijkheid van burgemeester en wethouders voor een correcte uitvoering van het voorgestelde artikel 17a, eerste lid, van de Wkpb niet af.

Omdat het bijhouden van de gemeentelijke beperkingenregistratie in het verlengde plaatsvindt van de inschrijving in het gemeentelijk beperkingenregister – dit volgt uit artikel 8 van de Wkpb –, strekt de hiervoor genoemde verantwoordelijkheid van burgemeester en wethouders zich ook uit tot het op een juiste wijze bijhouden van de gemeentelijke beperkingenregistratie ten aanzien van een gemeentelijk beperkingenbesluit dat voorheen in de openbare registers ingeschreven is geweest.

Op grond van het vorenstaande moet worden vastgesteld dat het systeem van de Wkpb aldus is ingericht, dat indien burgemeester en wethouders bij de inschrijving van een gemeentelijk beperkingenbesluit dat voorheen in de openbare registers ingeschreven is geweest, voortborduren op een fout die eerder bij de inschrijving in de openbare registers door het Kadaster is gemaakt, het gaat om een fout die moet worden beschouwd als een fout van burgemeester en wethouders zelf, en niet als een fout van het Kadaster.

Onder deze omstandigheden is er geen aanleiding om in het wetsvoorstel voor situaties als deze onderscheid te maken tussen fouten die te wijten zijn aan het Kadaster en fouten die te wijten zijn aan de gemeenten. Wel is de memorie van toelichting bij het voorgestelde artikel 17a, derde lid, van de Wkpb in lijn met hetgeen hiervoor is opgemerkt aangevuld en verduidelijkt.

2. Reikwijdte Wkpb

Artikel 2, eerste lid, Wkpb bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur beperkingenbesluiten worden aangewezen waarop die wet van toepassing is.

Artikel 12 van het wetsvoorstel beoogt voor de aanwijzing het nieuwe criterium «in het belang van een doelmatige kenbaarheid van publiekrechtelijke beperkingen» op te nemen in artikel 2, eerste lid, Wkpb. In een nieuw derde lid wordt gesteld dat bij voornoemde aanwijzing onderscheid kan worden gemaakt naar het tijdvak waarbinnen een beperkingenbesluit is vastgesteld, de vorm waarin een beperkingenbesluit beschikbaar is, de aard van het object waarop een beperkingenbesluit betrekking heeft en de periode gedurende welke een beperkingenbesluit van kracht is. In de memorie van toelichting wordt gesteld dat met het voorgestelde criterium van artikel 2, eerste lid, Wkpb, wordt geëxpliciteerd dat aan de aanwijzing van een categorie beperkingenbesluiten steeds een zorgvuldige kosten/batenafweging ten grondslag dient te liggen.¹ De bestuurlijke en administratieve lasten als gevolg van een aanwijzing dienen in een redelijke verhouding te staan tot het belang van de kenbaarheid van een beperkingenbesluit, aldus de memorie. De

¹ Zie memorie van toelichting, toelichting op artikel 12, onderdeel A.

regering acht dit criterium wenselijk omdat beperkingenbesluiten die vele percelen kunnen omvatten, zoals bestemmingsplannen en algemeen verbindende voorschriften, tot zeer hoge bestuurlijke en administratieve lasten bij gemeenten en andere overheden kunnen leiden zolang een geautomatiseerde verwerking van de betreffende gegevens nog niet mogelijk is. De Raad merkt meer in het bijzonder op dat bij de aanschaf van onroerend goed de kenbaarheid van bestemmingsplannen van groot belang is. De Raad is er niet zonder meer van overtuigd dat de kosten van registratie van bestemmingsplannen niet opwegen tegen het belang van de kenbaarheid voor de burger. De Wkpb 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. Met het nieuwe criterium wordt de reikwijdte van de inschrijvingsplicht beperkt en daarmee ook de kenbaarheid van beperkingenbesluiten. De Raad beveelt aan dit nader toe te lichten en daarnaast bestemmingsplannen onder de reikwijdte van het wetsvoorstel te laten vallen.

2. De beperking van de reikwijdte van de Wkpb, die de Raad in zijn advies signaleert, doet zich naar ons oordeel niet voor. Reeds bij de parlementaire behandeling van de Wkpb zelf is tot uitdrukking gebracht dat aan de aanwijzing van beperkingenbesluiten krachtens artikel 2, eerste lid, van de Wkpb een kosten/baten afweging ten grondslag dient te liggen. Zie in dit verband onder meer de memorie van antwoord bij het wetsvoorstel dat leidde tot de Wkpb (Kamerstukken I 2003/2004, 28 218, A, pag. 8 en 9). Met het nieuw voorgestelde criterium wordt dit slechts geëxpliciteerd. Nu dit naar de mening van ondergetekenden reeds voldoende duidelijk blijkt uit de memorie van toelichting bij de voorgestelde wijziging van artikel 2, eerste lid, van de Wkpb (artikel 12, onderdeel A, van het wetsvoorstel zoals aan de Raad voorgelegd; artikel 12, onderdeel B, van het voorliggende wetsvoorstel), wordt het niet nodig geacht de memorie van toelichting op dit punt aan te vullen.

De Raad beveelt in dit onderdeel van zijn advies vervolgens aan om bestemmingsplannen onder de reikwijdte van het wetsvoorstel te laten vallen. Met betrekking tot dit aspect is allereerst het volgende van belang. Om redenen die losstaan van het advies van de Raad, is van de gelegenheid gebruikgemaakt om het wetsvoorstel in die zin aan te passen, dat thans wordt voorgesteld om de in artikel 1, onderdeel b, van de Wkpb opgenomen definitie van het begrip beperkingenbesluit uit te breiden (artikel 12, onderdeel A, van het voorliggende wetsvoorstel). De oorspronkelijke definitie van dit begrip zoals opgenomen in artikel 1, onderdeel b, van de Wkpb is gehandhaafd in het nieuw voorgestelde artikel 1, onderdeel b, onder 1°, van de Wkpb. Daaraan zijn toegevoegd rechtsfeiten die in het nieuw voorgestelde artikel 1, onderdeel b, onder 2°, 3° en 4°, van de Wkpb rechtstreeks als beperkingenbesluit worden aangewezen. Achtergrond van deze verruiming is, zoals uiteengezet in de memorie van toelichting, dat gebleken is dat niet alle rechtsfeiten waarvan het wenselijk is dat deze onder de werking van de Wkpb worden gebracht, voldoen aan de materiële elementen van de hiervoor bedoelde definitie van het begrip beperkingenbesluit. Het betreft hier rechtsfeiten waaruit weliswaar het bestaan van een publiekrechtelijke beperking blijkt, maar waarbij die publiekrechtelijke beperking niet voortvloeit uit het betreffende rechtsfeit, maar rechtstreeks uit de wet. Voorgesteld wordt daarom om deze rechtsfeiten in artikel 1, onderdeel b, onder 2°, 3° en 4°, van de Wkpb rechtstreeks als beperkingenbesluit aan te wijzen. Dit betekent dus dat er twee categorieën beperkingenbesluiten zullen zijn; de beperkingenbesluiten die voldoen aan de materiële elementen van de definitie van het begrip beperkingenbesluit in artikel 1, onderdeel b, onder 1°, van de Wkpb en zijn aangewezen bij het Aanwijzingsbesluit Wkpb, alsmede de rechtstreeks bij de wet aangewezen beperkingenbesluiten in artikel 1, onderdeel b, onder 2°, 3° en 4°, van de Wkpb.

Een bestemmingsplan is een rechtsfeit dat voldoet aan de materiële elementen van de definitie van het begrip beperkingenbesluit. Reeds om die reden is er geen aanleiding om bestemmingsplannen bij de Wkpb rechtstreeks als beperkingenbesluit aan te wijzen. Over het al dan niet aanwijzen van bestemmingsplannen als beperkingenbesluit bij het Aanwijzingsbesluit Wkpb, zal in het kader van de besluitvorming over het ontwerp hiervan moeten worden besloten. Vooral nog wordt er geen aanleiding gezien om bestemmings-

plannen bij de zogeheten eerste tranche van bij het Aanwijzingsbesluit Wkpb aan te wijzen beperkingenbesluiten als zodanig aan te wijzen. Op de redenen hiervoor zal in het nader rapport bij het ontwerp van het Aanwijzingsbesluit Wkpb worden ingegaan. In zijn advies ten aanzien van dit ontwerp heeft de Raad eveneens de aanbeveling gedaan om bestemmingsplannen onder de reikwijdte van de Wkpb te brengen.

3. Artikel 24 van Boek 3 BW

a. Vorderingswet

Artikel 14 van de Wkpb bepaalt dat de artikelen 24, eerste lid, en 26 van Boek 3 Bw niet van toepassing zijn op de inschrijving in de openbare registers van een beperkingenbesluit. Deze bepalingen zien op de bescherming tegen onvolledigheid en onjuistheid van de openbare registers. Aan artikel 14 Wkpb wordt in het wetsvoorstel (artikel 12, onderdeel F) een uitzondering toegevoegd ten aanzien van de aanwijzing van een onroerend monument als beschermd monument, bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Monumentenwet 1988. In de memorie van toelichting bij het voorstel van Wkpb wordt in dit opzicht ook verwezen naar artikel 25 van de Vorderingswet.¹ De Raad beveelt aan het wetsvoorstel in die zin aan te passen.

b. Belemmeringenwet Privaatrecht

Op grond van artikel 7, onderdeel A, van het wetsvoorstel vervalt artikel 6, tweede lid, van de Belemmeringenwet Privaatrecht. Op grond van dit lid is artikel 24, eerste lid, van Boek 3 BW slechts van toepassing indien de betreffende beslissing niet is ingeschreven nadat de inzagetermijn (van artikel 4) is verstreken. Na invoering van de Wkpb worden gemeentelijke beperkingenbesluiten overgeheveld naar de gemeentelijke beperkingenregisters. Als gevolg hiervan is artikel 24 van Boek 3 BW niet automatisch meer van toepassing. Met het vervallen van het tweede lid van artikel 6 van de Belemmeringenwet Privaatrecht is artikel 24, eerste lid, van Boek 3 BW in het geheel niet meer van toepassing op deze beslissing. De Raad ziet geen reden de toepasselijkheid van artikel 24 van Boek 3 BW te laten vervallen. De Raad beveelt aan het wetsvoorstel aan te passen.

3a. Het advies van de Raad om de in de voorgestelde wijziging van artikel 14 van de Wkpb (artikel 12, onderdeel F, van het wetsvoorstel zoals aan de Raad voorgelegd) opgenomen uitzondering niet alleen van toepassing te doen zijn op de aanwijzing van een onroerend monument als beschermd monument, bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Monumentenwet 1988, maar terzake ook een verwijzing op te nemen naar artikel 25 van de Vorderingswet, is niet overgenomen. In het voorliggende wetsvoorstel is zelfs besloten om de voorgestelde wijziging van artikel 14 van de Wkpb te schrappen. Ter toelichting wordt hierover het volgende opgemerkt.

De voorgestelde wijziging van artikel 14 van de Wkpb zoals aan de Raad voorgelegd, is nader bezien. Hierbij is gebleken dat in hetgeen met deze wijziging werd beoogd, reeds door artikel 10 van de Monumentenwet 1988 wordt voorzien. Dit betekent dat in verband met de inwerkingtreding van de Wkpb met het aanbrengen van een louter technische verbetering in dit artikel kan worden volstaan (zie artikel 5, onderdeel D, van het voorliggende wetsvoorstel). In zoverre was er derhalve geen aanleiding meer om de voorgestelde wijziging van artikel 14 te handhaven.

In artikel 25, eerste lid, van de Vorderingswet is bepaald dat ingeval krachtens artikel 23 van die wet het eigendomsrecht op een onroerende zaak is gevorderd, de Minister die de vordering heeft gedaan, de beschikking zo spoedig mogelijk doet inschrijven in de openbare registers, bedoeld in afdeling 2 van titel 1 van Boek 3 van het BW.

In het tweede lid van dit artikel is bepaald, voorzover hier van belang, dat door de inschrijving van de beschikking het eigendomsrecht op de zaak overgaat op degene, te wiens behoeve de vordering is geschied.

In de passage uit de memorie van toelichting bij de Wkpb waarnaar de Raad in zijn advies verwijst, is artikel 25 van de Vorderingswet genoemd als voorbeeld van een bepaling in een bijzondere wet die afwijkt van het bepaalde in artikel 14 van de Wkpb, welk artikel, zakelijk weergegeven, op de inschrijving in de openbare registers van stukken krachtens de Wkpb de artikelen 24, eerste lid, en 26 van Boek 3 van het BW niet van toepassing verklaart. Dit voorbeeld blijkt bij nadere beschouwing echter niet juist. Uit de parlementaire geschiedenis

¹ Zie memorie van toelichting Wkpb, toelichting op artikel 14.

van de Invoeringswet van de Boeken 3, 5 en 6 van het BW¹ komt naar voren dat, net zoals bij de toepassing van artikel 10 van de Monumentenwet 1988, de latere verkrijger zich bij de toepassing van artikel 25 van de Vorderingswet niet op de hiervoor genoemde artikelen van het BW hoeft te beroepen, indien opneming in de openbare registers achterwege is gebleven. Immers, het rechtsgevolg dat met het in artikel 25 van de Vorderingswet bedoelde besluit is beoogd, treedt pas in op het moment dat het besluit ook werkelijk in de openbare registers is ingeschreven. Dit betekent dat belanghebbenden reeds op grond van artikel 25 van de Vorderingswet zelf zijn beschermd tegen het niet of op een onvolkomen wijze inschrijven van het betreffende besluit en daarvoor niet een bepaling nodig hebben als het voorgestelde artikel 14 van de Wkpb, zoals aan de Raad voorgelegd.

Voor de goede orde wordt er tot slot op gewezen dat niet het voornemen bestaat om een besluit als bedoeld in artikel 25 van de Vorderingswet, dat op zichzelf voldoet aan de materiële elementen van de definitie van het begrip beperkingenbesluit, bedoeld in het voorgestelde artikel 1, eerste lid, onderdeel b, onder 1°, van de Wkpb, bij het Aanwijzingsbesluit Wkpb als beperkingenbesluit aan te wijzen. Dit neemt echter niet weg dat het regime van artikel 25 van de Vorderingswet bij de toepassing van de Wkpb wel indirect van belang kan zijn, nu het voornemen bestaat om een besluit van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer als bedoeld in artikel 50 van de Wet bodembescherming (hierna: Wbb) bij het Aanwijzingsbesluit Wkpb als beperkingenbesluit aan te wijzen en in het derde lid van dit artikel een aantal artikelen uit de Vorderingswet, waaronder artikel 25, op een dergelijk besluit van toepassing wordt verklaard.

3b. Het advies van de Raad om het wetsvoorstel aan te passen, is niet overgenomen.

In dit verband moet worden vooropgesteld dat de Raad op zichzelf terecht constateert dat het wetsvoorstel met zich brengt dat artikel 24 van Boek 3 van het BW niet langer van toepassing is op de besluiten krachtens de Belemmeringenwet Privaatrecht ten aanzien waarvan het voornemen bestaat om deze bij het Aanwijzingsbesluit Wkpb als beperkingenbesluit aan te wijzen. Dit is geen gevolg van het feit dat het hier om gemeentelijke beperkingenbesluiten gaat – de Minister van Verkeer en Waterstaat is het bestuursorgaan dat de hier bedoelde beperkingenbesluiten vaststelt – maar een uitvloeisel van artikel 14 van de Wkpb, welk artikel, zakelijk weergegeven, op de inschrijving in de openbare registers van stukken krachtens de Wkpb de artikelen 24, eerste lid, en 26 van Boek 3 van het BW niet van toepassing verklaart, in samenhang met het vervallen van artikel 6, tweede lid, van de Belemmeringenwet Privaatrecht (artikel 7, onderdeel A, van het wetsvoorstel zoals aan de Raad voorgelegd; artikel 6, onderdeel A, van het voorliggende wetsvoorstel). Ingevolge artikel 6, tweede lid, eerste zin, van de Belemmeringenwet Privaatrecht kunnen de in het eerste lid van dat artikel bedoelde beslissingen worden ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in afdeling 2 van titel 1 van Boek 3 van het BW.

Ingevolge de laatste zin van dit artikellid is artikel 24, eerste lid, van Boek 3 van het BW slechts van toepassing, indien de beslissing niet is ingeschreven, nadat de in artikel 4, eerste lid, van de Belemmeringenwet Privaatrecht bedoelde termijn is verstreken.

De termijn, bedoeld in artikel 4, eerste lid, van de Belemmeringenwet Privaatrecht, bedraagt één maand na de terinzagelegging ten gemeentehuize van een afschrift van de betreffende beslissing. De beperkingenbesluiten die zijn gebaseerd op de Belemmeringenwet Privaatrecht moeten onder de werking van de Wkpb ingevolge artikel 15, tweede lid, onder a, van de Wkpb, zoals dit artikel wordt gewijzigd door het onderhavige wetsvoorstel, binnen vier dagen na de dag van bekendmaking worden aangeboden aan het Kadaster ter inschrijving in de openbare registers. Er is dus niet langer meer sprake van een bevoegdheid tot inschrijving, maar van een verplichting. De inschrijving door het Kadaster moet ingevolge artikel 19, eerste lid, van Boek 3 van het BW terstond na de aanbidding plaatsvinden en zal dus altijd ruimschoots binnen de in artikel 6, tweede lid, laatste zin, van de Belemmeringenwet Privaatrecht bedoelde termijn zijn afgerond. Onder deze omstandigheden is er geen aanleiding om een bepaling te handhaven waarmee de toepasselijkheid van artikel 24, eerste lid, van Boek 3

¹ W. H. M. Reehuis, E. E. Slob & J. B. Rijpkema, Invoering Boeken 3, 5 en 6. Aanpassing van de overige wetten, Deventer: Kluwer 1992, p. 69.

van het BW ten aanzien van de beperkingenbesluiten die zijn gebaseerd op de Belemmeringenwet Privaatrecht na het verstrijken van de in artikel 4, eerste lid, van die wet bedoelde termijn wordt verzekerd. Wel is de memorie van toelichting bij het voorgestelde artikel 6, onderdeel A, van het voorliggende wetsvoorstel in lijn met hetgeen hiervoor is opgemerkt aangevuld en verduidelijkt.

4. Voor een redactionele kanttekening verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

4. De redactionele kanttekening die de Raad met betrekking tot het wetsvoorstel in overweging geeft, is overgenomen, met dien verstande dat artikel 13 in het wetsvoorstel zoals aan de Raad voorgelegd in het voorliggende wetsvoorstel is vernummerd tot artikel 11 en technisch is aangepast, omdat het in het oorspronkelijke artikel genoemde wetsvoorstel inmiddels in werking is getreden.

5. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt het wetsvoorstel overigens op de volgende punten aan te passen.

a. Artikel 1 van het wetsvoorstel zoals aan de Raad voorgelegd, is geschrapt. Dit artikel verwees voor de definities van een aantal begrippen naar de daarvoor gegeven definities in de Wkpb. Bij nader inzien is dit artikel overbodig gebleken, omdat de betreffende begrippen alleen voorkomen in de artikelen van de Wkpb die bij het onderhavige wetsvoorstel worden gewijzigd en niet in de artikelen van het wetsvoorstel zelf.

b. De afstemming tussen de Wkpb en de Wbb is nader bezien (artikel 9 van het wetsvoorstel). In het wetsvoorstel zoals aan de Raad voorgelegd is er van uitgegaan dat artikel 55 van de Wbb bij de inwerkingtreding van de Wkpb geheel kan vervallen. Bij nader inzien is deze conclusie echter onjuist gebleken voorzover het betreft artikel 55, tweede lid, van de Wbb, omdat er ten onrechte van is uitgegaan dat in hetgeen in dit artikellid wordt geregeld zal worden voorzien door het Uitvoeringsbesluit Wkpb. Een en ander heeft ertoe geleid dat artikel 55, tweede lid, van de Wbb in artikel 9, onderdeel A, van het voorliggende wetsvoorstel wordt gehandhaafd als artikel 55, eerste lid, van de Wbb, zij het in sterk vereenvoudigde vorm. Aan dit artikellid is een nieuw tweede lid toegevoegd, dat de mogelijkheid bevat om bij ministeriële regeling regels te stellen omtrent de uitvoering van het eerste lid. Voor een verdere toelichting op artikel 55 van de Wbb, zoals gewijzigd door het onderhavige wetsvoorstel, wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij artikel 9, onderdeel A, van het wetsvoorstel.

c. Aan artikel 2 van de Wkpb, zoals gewijzigd door het onderhavige wetsvoorstel, is een nieuw derde lid toegevoegd (artikel 12, onderdeel B, van het voorliggende wetsvoorstel). De reden hiervoor is dat, zoals in de memorie van toelichting bij het betreffende artikellid nader wordt uiteengezet, onvoldoende rekening bleek te zijn gehouden met de verschillende overgangsrechtelijke situaties die zich kunnen voordoen ten aanzien van de wettelijke grondslag van de bij het Aanwijzingsbesluit Wkpb aan te wijzen beperkingenbesluiten. Het nieuw voorgestelde artikel 2, derde lid, van de Wkpb beoogt in die lacune te voorzien.

Het nieuw voorgestelde artikel 2, derde lid, van de Wkpb, zoals aan de Raad voorgelegd, is bij het voorliggende wetsvoorstel in verband met bovengenoemde wijziging vernummerd tot artikel 2, vierde lid, van de Wkpb. Daarnaast is dit artikellid voorzien van een nieuw onderdeel d. Deze wijziging maakt het mogelijk bij de aanwijzing van beperkingenbesluiten krachtens artikel 2, eerste of tweede lid, van de Wkpb onderscheid te maken naar de kring van personen jegens wie een beperkingenbesluit geldt. Het toevoegen van artikel 2, vierde lid, onderdeel d, van de Wkpb is noodzakelijk gebleken, omdat de regering niet alleen voornemens is beperkingenbesluiten aan te wijzen die van rechtswege gelden voor zowel de huidige rechthebbende op de onroerende zaak als de toekomstige rechthebbenden, maar ook beperkingenbesluiten die twee verschijningsvormen kunnen hebben: ofwel de vorm dat het beperkingenbesluit uitsluitend betrekking heeft op de huidige rechthebbende, ofwel de vorm dat het beperkingenbesluit betrekking heeft op zowel de huidige als de toekomstige rechthebbenden. In aanmerking genomen de doelstellingen van

de Wkpb behoeft alleen laatstgenoemde variant van het beperkingenbesluit te worden ingeschreven krachtens de Wkpb. Met het nieuw voorgestelde artikel 2, vierde lid, onderdeel d, van de Wkpb wordt het mogelijk om bij de aanwijzing van beperkingenbesluiten krachtens artikel 2, eerste en tweede lid, van de Wkpb dit onderscheid te kunnen maken.

d. Aan artikel 10, tweede lid, van de Wkpb (artikel 12, onderdeel H, onder 2, van het voorliggende wetsvoorstel) is een zin toegevoegd, op grond waarvan het mogelijk wordt om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te geven omtrent het beheer van de voorziening, bedoeld in artikel 10, eerste lid, van de Wkpb, zoals gewijzigd door het onderhavige wetsvoorstel. Achtergrond hiervan is dat op dit moment nog onvoldoende is uitgekristalliseerd hoe het beheer van de betreffende voorziening – de zogeheten landelijke voorziening – zal worden georganiseerd. Het is mogelijk dat hieraan louter door middel van contractuele afspraken invulling kan worden gegeven, maar niet kan worden uitgesloten dat daarnaast een wettelijke regeling noodzakelijk zal blijken. Het voorgestelde artikel 10, tweede lid, laatste zin, van de Wkpb biedt voor het creëren van een dergelijke regeling de grondslag.

e. Bij het voorliggende wetsvoorstel is verder aan de Wkpb toegevoegd artikel 15a (artikel 12, onderdeel J, van het wetsvoorstel). Dit artikel is opgenomen teneinde er bij de gemeenten en burgers geen twijfel over te doen bestaan dat burgemeester en wethouders met het oog op de kenbaarheid van de in de kadastrale registratie opgenomen gegevens van beperkingenbesluiten als bedoeld in artikel 3, tweede lid, van de Wkpb, en daarop betrekking hebbende beslissingen in administratief beroep en rechterlijke uitspraken, alsmede van vervallenverklaringen als bedoeld in artikel 15, derde lid, van de Wkpb, aan eenieder desgewenst de mogelijkheid moeten bieden om de kadastrale registratie ten kantore van de gemeente in te zien. Hieraan kan bijvoorbeeld behoefte bestaan ingeval een burger zelf niet de beschikking heeft over een aansluiting op het openbare internet en het dichtstbijzijnde kantoor van het Kadaster zich in een andere gemeente bevindt. In de memorie van toelichting wordt nader uiteengezet welke mogelijkheden er naar de huidige stand van de techniek zijn om invulling te geven aan het voorgestelde artikel 15a van de Wkpb.

f. Artikel 14 van het wetsvoorstel zoals aan de Raad voorgelegd (artikel 13 van het voorliggende wetsvoorstel) wijzigt artikel 100e van de Woningwet, zoals die wet komt te luiden na de inwerkingtreding van de in het wetsvoorstel tot wijziging van de Woningwet en enkele andere wetten (verbetering naleving, handhaafbaarheid en handhaving bouwregelgeving) (29 392) opgenomen regeling. Achtergrond van deze wijziging is dat de regering voornemens is een bestuursdwangbesluit of dwangsbesluit dat gericht is op naleving van het bepaalde bij of krachtens hoofdstuk I, II, III of IV van de Woningwet, zoals gewijzigd door voornoemd wetsvoorstel, bij het Aanwijzingsbesluit Wkpb als beperkingenbesluit aan te wijzen, doch uitsluitend voorzover dat besluit zakelijke werking heeft. Het hanteren van dit onderscheid is mogelijk op grond van het nieuw voorgestelde artikel 2, vierde lid, onderdeel d, van de Wkpb, zoals hiervoor toegelicht onder punt 5c. Het vorenstaande brengt met zich dat voor het ontstaan van de zakelijke werking van een beperkingenbesluit als hiervoor bedoeld, een afzonderlijk ijkpunt dient te worden gecreëerd dat losstaat van de inschrijving. De thans voorgestelde wijziging van artikel 100e van de Woningwet, zoals die wet komt te luiden na de inwerkingtreding van voornoemd wetsvoorstel, voorziet hierin, door aan burgemeester en wethouders de bevoegdheid toe te kennen om bij het besluit te bepalen of dat zakelijke werking heeft.

g. De memorie van toelichting is aangevuld met een bijlage, die een overzicht bevat van de beperkingenbesluiten die de regering voornemens is in de eerste tranche bij het Aanwijzingsbesluit Wkpb als zodanig aan te wijzen. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan de wens van de bij de uitvoering van de Wkpb betrokken overheden om op korte termijn over een geactualiseerd overzicht van de naar verwachting bij het Aanwijzingsbesluit Wkpb aan te wijzen beperkingenbesluiten te kunnen beschikken. Het Aanwijzingsbesluit Wkpb zelf zal immers pas kunnen worden vastgesteld op het moment dat het onderhavige wetsvoorstel is aangenomen.

h. Tot slot is in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting, mede in verband met de hiervoor besproken wijzigingen, een aantal technische en redactionele verbeteringen aangebracht.

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 Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Wij mogen U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
S. M. Dekker

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner

Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no. W08.05.0575/V met een redactionele kanttekening die de Raad in overweging geeft.

- In artikel 13 de zinsnede «het tweede lid van» vervangen door: , tweede lid,.