

Dit artikel is het vierde in de **Rode draad** De Omgevingswet, die van start is gegaan in **WPNR 2023/7401** en waarin de vorige bijdrage is verschenen in **WPNR 2023/7404**.

De Omgevingswet; de kenbaarheid van publiekrechtelijke beperkingen na inwerkingtreding Omgevingswet

1. Inleiding

In deze bijdrage komt de kenbaarheid van publiekrechtelijke beperkingen aan de orde. Wat zullen de gevolgen van de Omgevingswet zijn voor de kenbaarheid van deze beperkingen? Hoe kan de notaris straks zijn kadastrale recherche doen? Zal één oogopslag genoeg zijn om een compleet overzicht van de publiekrechtelijke beperkingen te krijgen, of worden van de notaris speurderskwaliteiten verwacht om tot een totaaloverzicht te komen?

Allereerst wordt ingegaan op de historie van de registratie van publiekrechtelijke beperkingen in de basisregistratie kadaster (hierna te noemen: “BRK”). Daarna komt de intrede van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) aan bod. Voorts wordt ingegaan op de vraag of en hoe recherche van publiekrechtelijke beperkingen na inwerkingtreding van de Omgevingswet mogelijk is en hoe dit zich verhoudt tot de mededelingsplicht van verkoper versus de onderzoeksplicht van de koper. De bijdrage wordt afgesloten met een conclusie.¹

2. Historie: Wkpb en Wijzigingswet Wkpb; einde Landelijke Voorziening Wkpb

De kadastrale registratie van publiekrechtelijke beperkingen kent inmiddels een geschiedenis die meer dan twintig jaar teruggaat. In eerste instantie werden in de kadastrale registratie aantekeningen opgenomen van stukken die buiten de openbare registers werden bewaard (de zogenaamde portefeuillestukken). Deze registratie was verre van volledig en in het KNB preadvies 2001² werd dan ook aandacht besteed aan wetgeving die tot een meer volledige registratie zou moeten leiden.

De noodzaak van deze volledige registratie werd groter toen in 2004 de Hoge Raad in het arrest *Bos-Smeenk*³ een uitspraak deed over de reikwijdte van artikel 7:15 BW. Artikel 7:15 BW bepaalt in het eerste lid: “De verkoper is verplicht de verkochte zaak in eigendom over te dragen vrij van alle bijzondere lasten en beperkingen, met uitzondering van die welke de koper uitdrukkelijk heeft aanvaard.” In de zaak *Bos-Smeenk* ging het om de vraag of ruilverkavelingslasten die waren opgelegd ten aanzien van



Mr. B.H.J. Roes*

in de ruilverkaveling betrokken percelen (waaronder de verkochte zaak) waren aan te merken als een bijzondere last of beperking op de onroerende zaak. De Hoge Raad gaf aan dat dit het geval was. De Hoge Raad overwoog dat blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van art. 7:15 BW het artikel slechts ziet op ‘rechtsgebreken, zoals zakelijke rechten van derden of beperkingen voortvloeiend uit auteursrechten, octrooien en merken of beperkingen die voortvloeien uit een overeenkomst, zoals huur. Het gaat alleen om lasten die op het desbetreffende goed in het bijzonder rusten en niet om lasten zoals belastingen en retributies, die drukken op alle zaken van dezelfde soort.’

De Hoge Raad bevestigde de juistheid van de redenering van het hof, dat aangezien niet op alle agrarische percelen in Nederland ruilverkavelingslasten rusten, er bij ruilverkavelingslasten sprake is van een bijzondere last of beperking. De Hoge Raad overwoog ten slotte dat voor het

* Hoofdbewaarder bij het Kadaster.

1. Mijn dank gaat uit naar collega mr. A.J. (Lida) Francken voor haar review van deze bijdrage.
2. A.A. van Velten, ‘De Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen eindelijk in werking’, WPNR 2007/6720, p. 649.
3. HR 27 februari 2004, ECLI:NL:HR:2004:AN9072, NJ 2004, 635 m.nt. W.M. Kleijn.

antwoord op de vraag of art. 7:15 BW van toepassing is, bepalend is of de lasten op het desbetreffende goed in het bijzonder rusten en niet of het gaat om lasten met een publiekrechtelijk karakter. Kortom ook bijzondere publiekrechtelijke lasten en beperkingen vallen onder de reikwijdte van artikel 7:15 BW.

Dit impliceerde tevens dat de verkoper op grond van artikel 7:15 BW een mededelingsplicht zou hebben jegens koper ten aanzien van publiekrechtelijke beperkingen. Om deze mededelingsplicht te faciliteren zou een vollediger registratie van publiekrechtelijke beperkingen wenselijk zijn.

Vervolgens trad op 1 juli 2007 de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken (Wkpb) in werking. In de toelichting bij de totstandkoming van deze wet⁴ werd ten aanzien van de werking van artikel 7:15 BW expliciet aangegeven:⁵

“De invoering van de Wkpb heeft gevolgen voor de (informatie)verplichting die voor de verkoper van een onroerende zaak voortvloeit uit artikel 15 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW). Dit artikel legt de verkoper op om een onroerende zaak vrij van verplichtingen en beperkingen over te dragen (tenzij deze door de koper uitdrukkelijk zijn aanvaard), en bepaalt dat de verkoper instaat voor afwezigheid van lasten en beperkingen die voortvloeien uit feiten die vatbaar zijn voor inschrijving in de openbare registers doch ten tijde van de overdracht daarin niet waren ingeschreven. Deze bepaling impliceert dat de verkoper de koper omtrent deze lasten en beperkingen dient te informeren. De verkoper kan als gevolg van de invoering van de Wkpb op een eenvoudiger wijze aan deze verplichting voldoen, omdat hij de informatie over de op zijn perceel rustende beperkingen besluiten, voorzover deze ingevolge de Wkpb zijn aangewezen, nu bij één instantie (het Kadaster of de gemeente) kan achterhalen, in plaats van bij meerdere instanties.”

Uit voorgaande tekst valt af te leiden dat een duaal stelsel werd geïntroduceerd waarbij beperkingen ofwel bij de gemeente (ten aanzien van de gemeentelijke beperkingen) ofwel bij het kadaster (ten aanzien van de overige beperkingen) kenbaar waren. De pijn van dit duaal stelsel werd verzacht doordat de informatie van de gemeenten in een landelijke voorziening Wkpb werden opgenomen en werden gekoppeld met de percelen uit de kadastrale registratie. Door deze koppeling werd een geïntegreerde ontsluiting van informatie op kadastraal perceelniveau via kadaster online (of andere informatiekanaalen) mogelijk. Hoewel de gemeentelijke beperkingen geen deel uitmaakten van de kadastrale registra-

tie kon de notaris hierdoor toch op kadastraal perceelniveau een volledig beeld verkrijgen ten aanzien van de vigerende publiekrechtelijke beperkingen. Dit vergemakkelijkte de kadastrale reches van de notaris.

De vraag welke publiekrechtelijke beperkingen dan precies onder de reikwijdte van de Wkpb zouden vallen werd opgelost door in artikel 1 van de wet een aantal specifieke beperkingenbesluiten te noemen (met name met betrekking tot monumenten). Daarnaast werd in artikel 2, eerste lid van de wet aangegeven dat bij algemene maatregel van bestuur in het belang van een doelmatige kenbaarheid van publiekrechtelijke beperkingen categorieën van beperkingenbesluiten zouden worden aangewezen waarop de wet van toepassing is. Deze aanwijzing vond plaats in het Aanwijzingsbesluit Wkpb.

De kadastrale registratie werd in lijn met de Wkpb (en het Aanwijzingsbesluit Wkpb) opgezet. Indien sprake was van een publiekrechtelijke beperking op een perceel die onder de reikwijdte van de Wkpb (en het Aanwijzingsbesluit Wkpb) viel, werd dit in de registratie kenbaar gemaakt door bij het object de categorie “Publiekrechtelijke Beperkingen” op te nemen met vermelding van de aard van de aanwezige beperkingen en de stukgegevens op basis waarvan de beperkingen waren geregistreerd. Daarbij moet worden opgemerkt dat er daarnaast ook besluiten van bestuursorganen bleven bestaan die niet onder de reikwijdte van de Wkpb vielen en waarvoor wel een rechtstreekse inschrijvingsplicht in de openbare registers van het kadaster bleef bestaan. Een voorbeeld hiervan is een besluit tot het vaststellen van een hogere geluidswaarde (artikel 110i Wet Geluidhinder). Ook deze besluiten werden geregistreerd op het object, maar niet onder de categorie “Publiekrechtelijke Beperkingen”.

Een aantal jaren na inwerkingtreding van de Wkpb werd deze wet geëvalueerd.⁶ Uit het eindrapport⁷ van deze evaluatie kon worden geconcludeerd dat voor het bereiken van de doelstelling

4. *Kamerstukken II* 2005–2006, 30 608, nr. 3, p. 8.

5. Hierover tevens: W. Louwman en Z. Klaasse: ‘De Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken’, JBN (2006) 70 p. 5.

6. *Kamerstukken II* 2011–2012, 33323, nr. 1 p. 1–2.

7. *Wkpb, een prima start. Evaluatie eerste tranche*, HEC, 25 maart 2010, officiëlebekendmakingen.nl/blg-176134.

van de Wkpb, een betere informatievoorziening, grote stappen waren gezet.⁸ Maar ook werden in het rapport een aantal verbeterpunten vermeld, waaruit o.a. naar voren kwam dat de behoefte aan het duale stelsel duidelijk minder sterk was geworden en een betere integratie van de systemen gewenst was.

Naar aanleiding van deze evaluatie gaf de minister opdracht te onderzoeken of het duale stelsel kon worden opgeheven door alle beperkingen in de openbare registers van het kadaster te registreren. Daarnaast was tijdens de behandeling in de Kamer het amendement Wiegman ingediend om ook de gemeentelijke voorkeursrechten in de openbare registers van het kadaster op te nemen en het tijdstip van ontstaan van het voorkeursrecht te koppelen aan het tijdstip van inschrijving.⁹

De minister zegde toe dit te zullen meenemen en uitwerken in de voorgenomen Omgevingswet.¹⁰

Het onderzoek naar de opheffing van het duale stelsel leidde uiteindelijk tot de Wijzigingswet Wkpb welke op 1 april 2020 in werking is getreden. In de memorie van toelichting¹¹ bij deze wet werden de belangrijkste knelpunten van de Wkpb op een rij gezet:

1. *Het duaal stelsel met gemeentelijke beperkingenregisters en de openbare registers voor de registratie van de beperkingenbesluiten van de overige bestuursorganen is niet gebruikersvriendelijk. Gebruikers kunnen voor gemeentelijke brondocumenten niet bij een centraal register terecht, maar moeten de afzonderlijke gemeenten benaderen (twee loketten).*
2. *Het duaal stelsel vereist per gemeente een afzonderlijk register en een afzonderlijke registratie. Hiermee zijn relatief hoge beheerkosten gemoeid.*
3. *Het stelsel levert onvoldoende rechtszekerheid. De verplichtingen om op kadastraal object te registreren, en om de mutaties in kadastrale objecten «onder» een Wkpb-beperking bij te houden, zijn zodanig arbeidsintensief en foutgevoelig dat beperkingen niet altijd worden omgehangen naar nieuwe kadastrale objecten en soms zelfs niet worden geregistreerd. Bovendien sluit de registratie op kadastraal object vaak niet goed aan op het werkingsgebied van de publiekrechtelijke beperking.*
4. *De Wkpb omvat slechts een deel van de beperkingen.*
5. *Vestiging van gemeentelijke voorkeursrechten kunnen niet direct, voorzien van registratie van het tijdstip, in de Wkpb worden geregistreerd.*

Om de knelpunten op te lossen voorzag de

Wijzigingswet Wkpb in één registratie van publiekrechtelijke beperkingen in de openbare registers van het kadaster en daarmee ontsluiting via de BRK. De vigerende beperkingen werden in een zogenaamde transitieperiode (van 1 april 2020 tot 1 januari 2021) overgeheveld naar de openbare registers en BRK. Na afronding van deze transitie kwamen de beperkingenregistraties bij de gemeenten en de Landelijke Voorziening Wkpb te vervallen.

Tevens bevatte de Wijzigingswet Wkpb een verruiming van de objecttypen waarop beperkingen konden worden gevestigd. Bronhouders konden voortaan niet alleen beperkingen aanleveren op basis van een kadastrale aanduiding, maar in een aantal in de Regeling kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken (Rkpb) aangegeven gevallen ook op basis van een identificatie uit de basisregistratie grootschalige topografie (BGT), de basisregistraties adressen en gebouwen (BAG), of een handmatig getekende contour (op basis van geocoördinaten).

Ten slotte maakte de Wijzigingswet Wkpb het mogelijk dat voor bestuursorganen die Wkpb stukken aanbieden ter inschrijving in de openbare registers een lichte authenticatieprocedure zou gelden. Hiertoe werd aan artikel 11b Kadasterwet een nieuw 11^e lid toegevoegd. Deze wijziging had tot gevolg dat bestuursorganen voortaan geen gekwalificeerd beroepscertificaat zouden hoeven te gebruiken ter authenticatie, maar dat een E-herkenningsmiddel daartoe zou volstaan.

Zo zijn na afronding van de transitie van gemeentelijke beperkingen naar de BRK, alle Wkpb-beperkingen kenbaar op één plaats (de BRK). Voor een overzicht van de aantallen in de BRK geregistreeerde beperkingenbesluiten per september 2022 wordt verwezen naar figuur 1.

8. Hierover tevens M.M. van Rossum en T.H.G. Paffen, 'Recente ontwikkelingen ten aanzien van publiekrechtelijke beperkingen', WPNR 2015/7086, p. 1029.

9. *Kamerstukken II*, 2009-2010, 31285, nr. 15, Gewijzigd amendement van het lid Wiegman-van Meppelen Schepink ter vervanging van dat gedrukt onder nr. 12, Ontvangen 16 februari 2010.

10. *Kamerstukken II* 2011-2012, 33323, nr. 1, p. 2.

11. *Kamerstukken II*, 2018-2019, 35284, nr. 3, p. 2.

Figuur 1: Overzicht aantal actuele publiekrechtelijke beperkingen in de BRK per 8 februari 2023. Bron: Kadaster.

Aantal	Code	Soort publiekrechtelijke beperking
50600	GG	Besluit monument, Gemeentewet
5024	GWA	Gemeentewet: Aanwijzing gemeentelijk monument (voorbescherming, aanwijzing, afschrift)
8	GS	Sluiting van woning, lokaal of bijbehorend erf, Gemeentewet
13	GWB	Gemeentewet: Sluiting woning, lokaal of erf
100	GB	Besluit tot heffen van baatbelasting, Gemeentewet
63	GWC	Gemeentewet: Bekostigingsbesluit baatbelasting
4	GWD	Gemeentewet: Verordening baatbelasting
1	GU	Besluit tot heffen van bouwgrondbelasting, Gemeentewet
1084	MP	Provinciaal monument
71	PVA	Provinciewet: Aanwijzing provinciaal monument (voornemen, aanwijzing, afschrift)
34	BL	Besluit op basis van Belemmeringenwet Landsverdediging
132	WA	Aanschrijving, Woningwet
114	EW	Gedooqplicht archeologisch onderzoek, Erfgoedwet
1	EWA	Erfgoedwet: Voorschriften uitvoering of last tot stillegging werk door minister OCW
2	EWC	Erfgoedwet: Gedooqplicht archeologisch onderzoek opgelegd door bestuursorgaan
5	EWD	Erfgoedwet: Toezending ontwerpbesluit aanwijzing rijksmonument door minister OCW (voorbescherming)
63237	EWE	Erfgoedwet: Afschrift inschrijving monument of archeologisch monument in rijksmonumentenregister door minister OCW
188	BG	Besluit op basis van Belemmeringenwet Privaatrecht
16	BPA	Belemmeringenwet Privaatrecht: Gedooqplicht
93	WT	Bevel of gedooqplicht, Waterwet
84	WTC	Waterwet: Gedooqplicht onderzoek of waterstaatswerk
214	OS	Sluiting object, Opiumwet
194	OPA	Opiumwet: Sluiting object
48	HS	Huisvestingsverordening, splitsingsvergunningstelsel, Huisvestingswet 2014
24	HVA	Huisvestingswet 2014: Vaststelling huisvestingsverordening inzake vergunningenstelsel splitsing
2235	OH	Bestuursdwangbesluit of dwangsombesluit, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
2783	WOA	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht: Oplegging last onder bestuursdwang en/of dwangsom dat ook geldt voor rechtsopvolgers
92	WOB	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht: Oplegging last onder bestuursdwang en/of dwangsom, niet geldend voor rechtsopvolgers
22694	KW	Kennisgeving, vordering, bevel of beschikking, Wet Bodembescherming
553	WBA	Wet bodembescherming: Beschikking geval ernstige verontreiniging en mogelijk noodzaak spoedige sanering
9	WBB	Wet bodembescherming: Bevel ongewoon voorval
291	WBC	Wet bodembescherming: Instemming verslag uniforme sanering
253	WBD	Wet bodembescherming: Instemming verslag
172	WBE	Wet bodembescherming: Instemming nazorgplan
5	WBF	Wet bodembescherming: Bevel tijdelijke beveiligingsmaatregelen, onderzoek, beheren of saneren
5	WBG	Wet bodembescherming: Maatregel bevel
698	WBI	Wet bodembescherming: Uitoefening bevoegdheden vier grote steden of andere aan te wijzen gemeenten of plusregio
1664	EP	Exploitatieplan, Wet ruimtelijke ordening

Figuur 1 (vervolg): Overzicht aantal actuele publiekrechtelijke beperkingen in de BRK per 8 februari 2023. Bron: Kadaster.

Aantal	Code	Soort publiekrechtelijke beperking
76	WRA	Wet ruimtelijke ordening: Exploitatieplan
334	VI	Aanwijzing van gronden, Wet voorkeursrecht gemeenten
302	WVA	Wet voorkeursrecht gemeenten: Besluit aanwijzing gronden
15	VV	Voorstel tot dan wel voorlopige aanwijzing van gronden, Wet voorkeursrecht gemeenten
58	WVB	Wet voorkeursrecht gemeenten: Voorstel aanwijzing gronden
194	WV	Plicht tot het treffen van voorzieningen, Woningwet
6	WWA	Woningwet: Plicht treffen voorzieningen tot niveau nieuwbouw
11	WE	Plicht tot het treffen van voorzieningen ten behoeve van eisen van welstand, Woningwet
3	WWB	Woningwet: Plicht treffen voorzieningen welstand
34	WG	Plicht tot gebruik of beheer door derden, Woningwet
4	WWC	Woningwet: Plicht ingebruikgeving object aan een ander
7	WI	Sluiting gebouw, open erf of terrein, Woningwet
2	WWD	Woningwet: Sluiting object
1858	WU	Bestuursdwangbesluit of dwangsombesluit, Woningwet
521	WWE	Woningwet: Oplegging last onder bestuursdwang en/of dwangsom dat ook geldt voor rechtsopvolgers
10	WWF	Woningwet: Oplegging last onder bestuursdwang en/of dwangsom niet geldend voor rechtsopvolgers
173	NM	Besluit op basis van artikel 9.1 Wet Natuurbescherming
5	OV	Vorderingsbesluit Wabo
3	WS	Besluit of bevel op basis van Waterstaatswet 1900

Met inwerkingtreding van de Omgevingswet zal de Wkpb blijven bestaan en zal de systematiek van registratie ongewijzigd blijven. Dit is in eerste instantie goed nieuws voor het notariaat en de notarissen die op kadastraal perceelniveau publiekrechtelijke beperkingen willen onderzoeken. Maar: het volume van beperkingen die als Wkpb beperking aangetekend worden zal flink afnemen. Dit betreft huidige Wkpb-beperkingen die een grondslag in de Omgevingswet krijgen en niet langer als publiekrechtelijke beperking in de zin van de Wkpb zullen worden aangewezen. Dit laatste is overigens niet iets dat vanzelfsprekend uit de grondslag in de Omgevingswet voortvloeit. Een beperking die een grondslag in de Omgevingswet heeft kan daarnaast wel degelijk als beperking in de zin van de Wkpb worden aangewezen.

3. Intrede Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) zonder rechercheplicht?

Met inwerkingtreding van de Omgevingswet doet het Digitaal Stelsel Omgevingswet zijn intrede (DSO).¹² Dit is een stelsel van landelijke en lokale voorzieningen, de koppelvlakken daartussen en het Omgevingsloket waar alle informatie samenkomt. Dit digitaal stelsel biedt een digitaal loket voor de fysieke leefomgeving.

Het digitaal stelsel vervangt bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet de bestaande toepassingen: Omgevingsloket online, Activiteitenbesluit Internet Module (AIM) en ruimtelijkeplannen.nl (hierin waren o.a. de bestemmingsplannen opgenomen). Het DSO is een landelijke voorziening die door de overheden wordt gevuld en wordt beheerd door het kadaster.

De ingang is een centrale gebruikersvoorziening die op een aantal manieren toegang geeft tot de beschikbare informatie, onder meer via een verbeelding op de kaart en gerichte vragen. De raadpleger van informatie kan een keuze

12. Zie <https://iplo.nl/digitaal-stelsel/>

maken tussen het raadplegen van “Regels in voorbereiding” of “Regels nu”. Deze regels zijn vervolgens te raadplegen door het ingeven van een adres of een kadastrale perceelaanduiding. Indien een bepaald document van toepassing is op een perceel dan wordt het werkingsgebied van het document (dus niet: van de afzonderlijke regel) met geocoördinaten verbeeld op de kaart.

Dit betekent praktisch gezien het volgende. Stel we nemen de aanwijzing van een woonhuis als gemeentelijk monument als voorbeeld. Onder de Omgevingswet is een aanwijzing tot gemeentelijk monument geen Wkpb-beperking meer, maar een regel die onderdeel uitmaakt van het Omgevingsplan.

Zolang de aanwijzing nog een Wkpb-beperking is, is dit aangetekend op elk afzonderlijk kadastraal perceel waar de beperking betrekking op heeft. Bij inzage van een kadastraal perceel in de BRK ziet de raadpleger direct of een dergelijke beperking op het perceel aanwezig is. Deze informatie kan eenvoudig online worden geraadpleegd of opgehaald worden door de softwareapplicaties van het notariaat. Onder de Omgevingswet betreft de aanduiding als monument een onderdeel van het Omgevingsplan. Een raadpleger die inzage neemt via adres ziet dat er een Omgevingsplan van toepassing is op het perceel. Maar de raadpleger ziet op dat moment geen aantekening dat sprake is van een gemeentelijk monument. Dat kan de raadpleger alleen te weten komen door daar gericht op te zoeken in het Omgevingsplan. Anders dan in de BRK, is er dus vanuit het DSO geen signalering op perceelniveau die aangeeft dat sprake is van een bijzondere situatie. Daarvoor zal men steeds opnieuw inzage moeten nemen in het Omgevingsplan.

In de memorie van toelichting op de Wijzigingswet Wkpb werd het risico onderkend dat de situatie zou kunnen ontstaan dat een gebruiker voor publiekrechtelijke beperkingen op twee plekken zou moeten zoeken: het DSO en de BRK. “Dan wordt de doelstelling van Beter Kenbaar, namelijk een integrale kenbaarheid van publiekrechtelijke beperkingen, alsnog niet bereikt.”¹³

Maar als oplossing hiervoor werd door de minister van BZK een methodiek voorgesteld die deed denken aan de methodiek die eerder was gehanteerd om informatie uit de BRK en de Landelijke Voorziening Wkpb geïntegreerd te ontsluiten:

“De ambitie is te voorzien in een geïntegreerde ontsluiting van alle publiekrechtelijke beperkingen vanuit beide registraties. Enerzijds moet de (reeds voorziene) koppeling van DSO met de BRK zo worden ingericht dat ook de publiek-

rechtelijke beperkingen in de BRK kunnen worden opgevraagd. Dit zal bij de vormgeving van de desbetreffende functionaliteit worden meegenomen. Anderzijds zal het Kadaster ervoor moeten zorgen dat er voor de kadastrale outputproducten (het KOL-bericht dat op niveau van kadastrale objecten kenbaar maakt welke beperkingen erop rusten, en de geo-viewer voor beperkingen) gebruik gemaakt kan worden van beperkingengegevens uit het DSO.”

Toen de stappen om tot een geïntegreerde ontsluiting van alle publiekrechtelijke beperkingen te komen vervolgens uitbleven, stuurde de KNB een brief aan de minister voor VRO¹⁴ waarin werd gewezen op de risico's van hogere kosten bij de recherche in het kader van vastgoedtransacties en op de toezegging die in de memorie van toelichting op de Wijzigingswet Wkpb is gedaan, dat in een geïntegreerde informatievoorziening tussen BRK en DSO zou worden voorzien.

Daarbij vroeg de KNB ook specifiek om wettelijk vast te leggen dat regels apart geannoteerd moeten worden door bestuursorganen. Aangezien, zo gaf de KNB aan, op deze wijze het voor het kadaster mogelijk zou zijn om gegevens op eenvoudige wijze aanvullend op te nemen in de BRK, waardoor ze in één zoekopdracht via de BRK kunnen worden gevonden. Het zou dan gaan om de regels in het Omgevingsplan die betrekking hebben op beperkingen die voorheen uit hoofde van het Aanwijzingsbesluit Wkpb geregistreerd waren in de BRK, maar na de inwerkingtreding Omgevingswet overgeheveld zullen zijn naar het DSO. Daarnaast zag het ook op beperkingen die na de inwerkingtreding van de Omgevingswet in het DSO (nieuw) worden geregistreerd die inhoudelijk overeen komen met voormalige Wkpb-besluiten.

13. Kamerstukken II, 2018-2019, 35284, nr.3, p. 8.

14. Brief van de KNB aan de minister voor VRO van 18 februari 2022, gepubliceerd op <https://www.knb.nl/nieuwsberichten/kamercommissie-wil-antwoord-van-minister-op-brief-knb-over-omgevingswet>.

Dit verzoek van de KNB ging kennelijk uit van het – naar mijn mening juiste – uitgangspunt dat het uitsluitend tot stand brengen van een geïntegreerde informatievoorziening alleen zin heeft als bestuursorganen tevens de plicht hebben zelf te annoteren waar de bijzonderheden zitten. Immers, dit zal niet blijken door het van toepassing zijn van een meeromvattend Omgevingsplan, maar kan wel blijken als het bestuursorgaan door een nadere annotatie de informatie als het ware “labelt” zodat deze op objectniveau ontsloten kan worden.

De minister heeft deze vragen bij brief van 8 maart 2022¹⁵ als volgt beantwoord:

“Met de Omgevingswet (...) vervalt de status van “bijzondere last of beperking” in de zin van het Burgerlijk Wetboek, vervalt de registratie in de BRK en vervalt ook de noodzaak tot vermelding in een notariële akte. Dat betekent dat de notaris de regels die betrekking hebben op de onderwerpen van de voormalige beperkingenbesluiten dus niet uit een omgevingsplan hoeft te onderzoeken. Net als nu bij een bestemmingsplan, zal er slechts in bijzondere omstandigheden een noodzaak bestaan voor de notaris tot het gericht raadplegen van het omgevingsplan. Bijvoorbeeld als er twijfels bestaan over conformiteit, zoals de vraag of een over te dragen woning (...) bestemd is voor permanente bewoning. Van structurele raadpleging is net als momenteel bij het bestemmingsplan dus geen sprake en om die reden zal er evenmin sprake zijn van structurele meerkosten.....”

En ten aanzien van de eerder gedane toezegging ten tijde van het ontstaan van de Wijzigingswet Wkpb gaf de minister aan:

“Inmiddels is helaas duidelijk geworden dat het tot stand brengen van een informatieproduct (met het aanbrengen van annotaties) zoals door u wordt voorgesteld, leidt tot extra lasten bij gemeenten.. (...) Bovendien vergt het een wettelijke plicht, die nog gecreëerd zou moeten worden.”

Kort gezegd: op kadastraal perceelniveau komt er geen geïntegreerd informatieproduct BRK-DSO. En volgens de minister hoeft dat ook niet omdat de notaris de regels uit het DSO niet hoeft te vermelden in zijn notariële akte.

4. Recherche van publiekrechtelijke beperkingen na inwerkingtreding Omgevingswet

De inwerkingtreding van de Omgevingswet heeft gevolgen voor de publiekrechtelijke beperkingen zoals deze aangewezen zullen worden door het

Aanwijzingsbesluit Wkpb. Dit Aanwijzingsbesluit Wkpb zal veranderen als gevolg van een aantal specifieke wijzigingen zoals die zijn opgenomen in:

- Het Invoeringsbesluit Omgevingswet;
- Het Aanvullingsbesluit bodem Omgevingswet;
- Het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet;
- Het Aanvullingsbesluit grondeigendom Omgevingswet;
- Het Verzamelbesluit Omgevingswet 2022.

Een geconsolideerde versie van het Aanwijzingsbesluit Wkpb zoals het zal komen te luiden vanaf inwerkingtreding Omgevingswet is opgenomen op het Informatiepunt Leefomgeving¹⁶, op basis van de stand van de regelgeving ten tijde van de publicatie van deze geconsolideerde versie. Hierbij wordt met kleur aangegeven op welk van de hiervoor genoemde besluiten de wijziging gebaseerd is.

Het ministerie van BZK is voornemens een tabel ter beschikking te stellen waarin de gevolgen per specifieke publiekrechtelijke beperking worden gededuceerd. Deze tabel zal samen met de geconsolideerde versie van het Aanwijzingsbesluit Wkpb een handzaam overzicht kunnen bieden aan de notariële praktijk. Deze tabel is vooralsnog niet gereed, maar de gevolgen voor de recherches kunnen op dit moment reeds geanalyseerd worden aan de hand van de (invoerings)regelgeving die reeds gepubliceerd is.¹⁷ De gevolgen voor de recherches kunnen het beste worden aangegeven aan de hand van de volgende categorieën:

- Huidige Wkpb-beperkingen die vanaf inwerkingtreding Omgevingswet uitsluitend als regels kenbaar zullen zijn via het DSO. (4.1)
- Huidige Wkpb-beperkingen die vanaf inwerkingtreding Omgevingswet nog enige tijd kenbaar zullen blijven in de BRK. Op termijn zullen deze als regels kenbaar zijn via het DSO. Op dat moment zal de huidige Wkpb-beperking worden doorgehaald. (4.2)

15. Brief van de minister voor VRO aan de KNB van 8 maart 2022, <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-69a2b1f93dbfe7e3dffc79ced64865a480d298/pdf>.

16. <https://iplo.nl/@264274/geconsolideerde-versie-aanwijzingsbesluit-wkpb/>; dit betreft de versie van het geconsolideerde Aanwijzingsbesluit Wkpb van 25-10-2022.

17. Zie voor de geconsolideerde versies van regelgeving met betrekking tot de Omgevingswet en het overgangsrecht: <https://iplo.nl/regelgeving/omgevingswet/>.

- Huidige Wkpb-beperkingen die vanaf inwerkingtreding Omgevingswet een grondslag krijgen in de Omgevingswet maar aangewezen blijven als Wkpb-beperking: buiten de grondslag verandert er niets. (4.3)
- Huidige Wkpb-beperkingen die ook na inwerkingtreding Omgevingswet hun huidige grondslag houden en onder de reikwijdte van de Wkpb blijven: er verandert niets. (4.4)
- Huidige Wkpb-beperkingen die vanaf inwerkingtreding Omgevingswet een rechtstreekse inschrijfplicht in de kadastrale openbare registers hebben en aangetekend worden in de BRK. (4.5)
- Besluiten die per inwerkingtreding Omgevingswet worden aangewezen als nieuwe Wkpb-beperking. (4.6)

4.1 Huidige Wkpb-beperkingen die vanaf inwerkingtreding Omgevingswet uitsluitend als regels kenbaar zullen zijn via het DSO (aantal : 2)

Deze categorie betreft enerzijds de provinciale monumenten. Deze zullen direct zichtbaar moeten zijn in het Omgevingsplan en uitsluitend kenbaar zijn via het DSO. Op basis van artikel 2.42a Invoeringswet Omgevingswet vervalt de grondslag om deze monumenten ingeschreven te houden in de openbare registers direct bij inwerkingtreding Omgevingswet. Dit betekent dat provincies direct na inwerkingtreding een besluit tot doorhaling van de inschrijving van provinciale monumenten in de openbare registers van het kadaster zullen inschrijven. Provinciale monumenten zijn dan niet meer kenbaar in de BRK en worden bij kadastrale recherches niet meer gesignaleerd.

Anderzijds zullen ook de op grond van de Wet ruimtelijke ordening ingeschreven exploitatieplannen geen grondslag meer hebben om in de BRK-PB opgenomen te blijven.¹⁸ Direct na inwerkingtreding Omgevingswet zullen de bevoegde gezagen een besluit tot doorhaling van de inschrijving in de openbare registers van deze exploitatieplannen indienen. Daarmee zullen ook deze aantekeningen verdwijnen uit de BRK en worden ze niet meer bij kadastrale recherches gesignaleerd. In de kenbaarheid van de bestaande van kracht zijnde exploitatieplannen wordt dan uitsluitend voorzien in het DSO. De bijzonderheid die zich hier wel voordoet is dat er bij nieuwe gevallen sprake is van een soort “opvolger” van deze exploitatieplannen die wel opgenomen zal zijn in het Aanwijzingsbesluit Wkpb. Het betreft dan de door het bevoegd gezag aan een omgevingsvergunning of projectbesluit dat geldt als een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit verbonden voorschrift over kostenverhaal (zie artikel 13.14 Omgevingswet). Deze zal daarmee wel kenbaar zijn bij de kadastrale recherches.

4.2 Huidige Wkpb-beperkingen die vanaf inwerkingtreding Omgevingswet nog enige tijd kenbaar zullen blijven in de BRK. Op termijn zullen deze als regels kenbaar zijn via het DSO. Op dat moment zal de huidige Wkpb-beperking worden doorgehaald (aantal: 1)

De categorie die hier uitsluitend onder valt betreft de categorie gemeentelijke monumenten. Dit is met afstand de grootste categorie beperkingenbesluiten die door gemeenten opgelegd zijn (en komen – als men alle Wkpb-beperkingen samen neemt – na de rijksmonumenten op de tweede plaats). Het zijn er ongeveer 55.000. Op grond van artikel 4.84a Invoeringswet Omgevingswet en artikel 8.2.1 Invoeringsbesluit Omgevingswet zullen deze geleidelijk verdwijnen. Artikel 4.84a Invoeringswet Omgevingswet geeft aan dat aan de verplichting tot vaststelling van een omgevingsplan uiterlijk op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip moet worden voldaan. Op basis van de huidige stand van de regelgeving zou dit tijdstip 1 januari 2030¹⁹ zijn. Dit betekent dat zodra een gemeente zijn monumenten in een omgevingsplan heeft opgenomen (welk omgevingsplan via het DSO ontsloten wordt) hij aan het kadaster een besluit tot doorhaling van de inschrijvingen van gemeentelijke monumenten in de openbare registers van het kadaster zal aanbieden. Tot dat moment zullen gemeentelijke monumenten nog raadpleegbaar zijn via de BRK.

4.3 Huidige Wkpb-beperkingen die vanaf inwerkingtreding Omgevingswet een grondslag krijgen in de Omgevingswet maar aangewezen blijven als Wkpb-beperking: buiten de grondslag verandert er niets (aantal: 30)

Beperkingen die onder deze categorie vallen en vaak zullen voorkomen betreffen beperkingen op basis van de huidige Wet natuurbescherming. Zij zullen in plaats daarvan een grondslag krijgen in de Omgevingswet maar ook met die grondslag

18. Zie artikel 4.6, tweede en derde lid, Invoeringswet Omgevingswet voor de uitzonderingen waarbij het oude recht nog enige tijd van toepassing zal zijn.

19. Deze datum is gebaseerd op de voorziene inwerkingtredingsdatum van de Omgevingswet van 1 januari 2024. Mocht deze datum worden uitgesteld dan is de kans aanwezig dat ook de datum van 1 januari 2030 gaat schuiven.

aangewezen blijven als publiekrechtelijke beperking in de zin van de Wkpb. De Natura 2000 gebieden vallen hier onder (zie artikel 2.1 lid 1 Aanvullingswet Natuur Omgevingswet). Daarmee blijven ze op kadastraal perceelniveau kenbaar in de BRK en zullen ze bij kadastrale recherches gesignaleerd worden.

Hetzelfde geldt voor gedoogplichten in de zin van de Belemmeringenwet Privaatrecht. Dit worden gedoogplichten met een grondslag in de Omgevingswet. Op basis van een dergelijke gedoogplicht moet een rechthebbende gedogen dat activiteiten worden verricht, of een werk van algemeen belang tot stand wordt gebracht of wordt opgeruimd.

Gedoogplichten ontstaan van rechtswege (afdeling 10.2 Omgevingswet; bijv. waterbeheer, landinrichting of herverkaveling) of op basis van een gedoogplichtbeschikking welke op aanvraag of ambtshalve kan worden genomen (afdeling 10.3 Omgevingswet; bijv. energie, mijnbouw, defensiewerken).

Artikel 10.25 Omgevingswet bepaalt dat de in de gedoogplichtbeschikking opgenomen rechten en plichten van de rechthebbende en van de initiatiefnemer ook rusten op hun rechtsopvolgers. Dit geeft het belang van inschrijving van de gedoogplichten aan. Door inschrijving in de openbare registers van het kadaster en een aantekening in de BRK, zullen dergelijke gedoogplichten worden gesignaleerd bij kadastrale recherches en daarmee kenbaar zijn voor derden.

Daarnaast is nog artikel 10.28 Omgevingswet van belang. Dit artikel verklaart artikel 5:20 lid 2 BW van overeenkomstige toepassing op werken van algemeen belang die met toepassing van een gedoogplichtbeschikking worden aangelegd, in stand gehouden, gewijzigd of verplaatst. Dit is een belangrijke noviteit. Naast de inschrijving als publiekrechtelijke beperking van de gedoogplicht bestaat hiermee ook de mogelijkheid om de rechten op het werk van algemeen belang bij het kadaster te registreren.²⁰ De kadastrale regelgeving kent hiervoor thans geen specifieke bepalingen. Daarom zal totdat de kadastrale regelgeving is uitgebreid de procedure die geldt voor registratie van kabelnetten analoog worden toegepast. De registratie van kabelnetten vindt zijn grondslag immers ook in artikel 5:20 BW. Praktisch betekent dit dat een verklaring van de notaris op basis van artikel 36 lid 4 Kadasterwet kan worden ingeschreven, met daaraan gehecht een (vooraf in depot te geven) tekening waarop de contouren van het werk van algemeen belang worden aangegeven. Werken van algemeen belang zal de notaris vervolgens kunnen raadple-

gen onder de kadastrale gemeente netwerken, met een specifieke sectieaanduiding die aangeeft dat het om werken van algemeen belang gaat.

Een andere veelvoorkomende categorie betreft de bodembeschikkingen. Voorheen vonden deze hun grondslag in de Wet Bodembescherming. Op basis van de Aanvullingswet bodem Omgevingswet (artikelen 3.1 en 3.2) zullen deze bodembeschikkingen hun grondslag in de Omgevingswet gaan hebben. Dit is een categorie bodembeschikkingen waarbij een slechte kenbaarheid potentieel tot grote schade zou kunnen leiden. Een nietsvermoedende koper zou minder geld hebben betaald voor de aankoop van gronden, indien hij van deze beschikkingen op de hoogte was geweest. Of een financier zou een lagere lening hebben verstrekt, indien hij kennis had kunnen nemen van het potentiële probleem betreffende de bodem en de last die in verband hiermee aan de eigenaar was opgelegd. Het goede nieuws voor de notaris (en alle raadgevers van de openbare registers) is dat – ook al hebben de bodembeschikkingen voortaan een grondslag in de Omgevingswet –, zij toch aangewezen zullen blijven in het Aanwijzingsbesluit Wkpb. Daarmee is de kenbaarheid van toekomstige bodembeschikkingen gewaarborgd.

Voor bestaande bodembeschikkingen geldt overgangsrecht.²¹ Hierbij doet zich ten aanzien van het huidig aangewezen beperkingenbesluit als bedoeld in artikel 29, eerste lid, juncto artikel 37, eerste lid, Wet Bodembescherming een bijzondere situatie voor. Op deze huidig aangewezen bodembeschikkingen kunnen namelijk verschillende overgangsrechtelijke situaties van toepassing zijn.²² Van de bestuursorganen wordt verwacht

20. A.A. van Velten, *Privaatrechtelijke notities bij de nieuwe Omgevingswet en de daarin op te nemen ontwerp-Aanvullingswet grondeigendom*, WPNR 2017/7150, p. 398.

21. Zie Artikel VI Aanvullingsbesluit bodem Omgevingswet. In verband met dit overgangsrecht heeft in artikel VII van het Verzamelbesluit Omgevingswet 2022 een nadere aanscherping plaatsgevonden van het Aanwijzingsbesluit Wkpb zoals dit bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet komt te luiden.

22. Zie over deze verschillende overgangsrechtelijke situaties van de besluiten 'ernst niet spoed' nader de nota van toelichting bij het Verzamelbesluit Omgevingswet (Stb. 2022, 172, p. 141-144).

dat zij een opgave ter inschrijving aanbieden aan het kadaster, ter aanvulling van de bestaande inschrijving van de bodembeschikking. In deze opgave wordt door de bestuursorganen aangegeven welke in het Aanwijzingsbesluit WKPB vermelde situatie ten aanzien van de vigerende bodembeschikking van toepassing is. Hierdoor wordt voor raadplegers van de basisregistratie kadaster kenbaar welk overgangsrecht op de bestaande bodembeschikking van toepassing is.

4.4 Huidige Wkpb-beperkingen die ook na inwerkingtreding Omgevingswet hun huidige grondslag houden en onder de reikwijdte van de Wkpb blijven: er verandert niets (aantal: 12)

Dit betreft o.a. rijksmonumenten. De categorie rijksmonumenten zijn de meest voorkomende beperkingenbesluiten die er zijn, het gaat om ongeveer 63.000 beperkingenbesluiten. Deze categorie beperkingenbesluiten hebben hun grondslag in de Erfgoedwet. Een afschrift van een inschrijving van de minister van OCW van een als rijksmonument aangewezen monument blijft in de definitie van artikel 2 sub b Wkpb gelden als een beperkingenbesluit. De Erfgoedwet bepaalt bovendien in artikel 3.6 dat ingeval het afschrift in het rijksmonumentenregister niet gelijklopend is aan het afschrift in de openbare registers, het afschrift in de openbare registers doorslaggevend is voor de vraag of een object wordt aangemerkt als rijksmonument.²³ Daarmee blijven deze rijksmonumenten op kadastraal perceelniveau kenbaar in de BRK en zullen ze bij kadastrale reches dus steeds gesignaleerd worden. Hier ziet men een merkwaardige consequentie ontstaan van de nieuwe regelgeving. Gemeentelijke en provinciale monumenten zijn niet meer kenbaar bij de kadastrale reches in de BRK, terwijl rijksmonumenten wel zichtbaar blijven!

4.5 Huidige Wkpb-beperkingen die vanaf inwerkingtreding Omgevingswet een rechtstreekse inschrijfplicht in de kadastrale openbare registers hebben en aangetekend worden in de BRK. (aantal: 2)

Deze categorie betreft uitsluitend de twee beperkingenbesluiten die betrekking hebben op de huidige Wet voorkeursrecht gemeenten. Artikel 9.1 lid 1 Omgevingswet bepaalt dat de gemeenteraad, provinciale staten of de minister van BZK voortaan bij voorkeursrechtbeschikking op een onroerende zaak een gemeentelijk, provinciaal of nationaal voorkeursrecht kunnen vestigen. Deze voorkeursrechten worden niet aangewezen als Wkpb-beperking, maar zijn rechtstreeks via de openbare registers van het kadaster inschrijfbaar in de BRK (artikel 9.3 Omgevingswet). Artikel 16.82a Omgevingswet bepaalt dat inschrijving van het voorkeursrecht

in de openbare registers van het kadaster voortaan een constitutief vereiste zal zijn voor het ontstaan ervan. Het tijdstip van ontstaan zal gelijk zijn aan het tijdstip van inschrijving in de openbare registers van het kadaster. Hiermee is de toezegging die de minister deed bij de behandeling van het amendement Wiegman, waar eerder in deze bijdrage naar verwezen werd, gestand gedaan.

Voor voorkeursrechtbeschikkingen geldt hetzelfde als op basis van artikel 3:19 lid 2 BW geldt voor notariële stukken: als tijdstip van inschrijving geldt het tijdstip van aanbidding van de stukken. Ook artikel 2 lid 1 van de Organisatieregeling Kadaster dat bepaalt dat de openbare registers tussen 9:00 uur en 15:00 uur voor aanbidding van stukken is opengesteld is onverkort van toepassing op voorkeursrechtbeschikkingen. Dit betekent dat een voorkeursrechtbeschikking aangeboden om 16:00 uur, het aanbiddingstijdstip van 9:00 uur de volgende werkdag zal krijgen.

Onder de huidige Wet voorkeursrecht gemeenten kenden we de voorkeursrechtbeschikkingen die werden opgelegd door de gemeenteraad. De artikelen 4.1, en 4.2 van de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet regelen het overgangsrecht voor het voorkeursrecht. De bestaande Wvg-voorkeursrechten blijven gelden.

Voor lopende procedures geldt dat voor voorkeursrechtbeschikkingen die op het moment van inwerkingtreding Omgevingswet nog niet onherroepelijk zijn de huidige Wet voorkeursrecht gemeenten blijft gelden. Dit omvat ook de inschrijfplicht op grond van de Wkpb. Op het moment dat deze voorkeursrechten onherroepelijk worden, geldt dan op grond van het overgangsrecht de inschrijfplichting in de Omgevingswet. De gemeente zal het onherroepelijk worden door middel van een opgave inschrijven in de openbare registers, zodat op basis daarvan de aantekening wijzigt van een aantekening “publiekrechtelijke beperking” op grond van de Wkpb in een aantekening als voorkeursrechtbeschikking op basis van de Omgevingswet.

23. W.G. Huijgen en B.H.J. Roes, ‘Verleden, heden en toekomst van de Wkpb’, WPNR 2020/7301, p. 788.

4.6 Besluiten die per inwerkingtreding Omgevingswet worden aangewezen als nieuwe Wkpb-beperking (aantal: 8)

Dit betreft o.a. besluiten tot het treffen van geen of minder geluidwerende maatregelen aan een geluidgevoelig gebouw, of een besluit tot wijziging van een besluit om geluidwerende maatregelen te treffen aan een gebouw. Het voor het eerst aangewezen zijn als Wkpb-beperking wil overigens niet zeggen dat er geen beschikkingen inzake geluid kenbaar waren bij de kadastrale recherches. Op basis van de Wet Geluidhinder (artikel 110i juncto 114) en ook de Wet Milieubeheer (artikelen 11.39 en 11.53) golden er rechtstreekse inschrijfplichten in de openbare registers.

4.7 Andere van belang zijnde wijzigingen

Naast de Wkpb-beperkingen zijn er nog een tweetal andere wijzigingen die van belang zijn in verband met te verrichten recherches.

Op de eerste plaats veranderen de regels met betrekking tot inschrijving van onteigeningen. Voorheen werd de vervroegde of definitieve onteigening ingeschreven met daaraan gehecht diverse bewijsstukken. De juistheid van deze bewijsstukken werd getoetst door de bewaarder van het kadaster. Doordat de bewijsstukken verplicht mede ingeschreven werden was het oordeel van de bewaarder steeds eenvoudig controleerbaar voor raadgevers van de openbare registers.

Door inwerkingtreding van de Omgevingswet zal de notariële onteigeningsakte zijn intrede doen.²⁴ In artikel 11.15 van de Omgevingswet is bepaald: 'Uiterlijk binnen twee maanden nadat aan alle voorwaarden, bedoeld in artikel 11.16, eerste lid is voldaan, verzoekt de onteigenaar een notaris de onteigeningsakte te verlijden.' Dit kan de notaris pas doen als hij de voorwaarden heeft getoetst die in artikel 11.16 Omgevingswet zijn vermeld. Deze eisen komen materieel overeen met de eisen die voorheen werden getoetst door de bewaarder van het kadaster. Met het inschrijven van een door een notaris verleden onteigeningsakte in de openbare registers verkrijgt de onteigenaar de eigendom vrij van alle lasten en rechten die met betrekking tot de zaak bestaan (artikel 11.18 Omgevingswet). Net als nu bij de inschrijving van het onteigeningsvonnis heeft deze dus titelzuiverende werking.²⁵

Van een verplichting tot het controleerbaar maken van de door de notaris getoetste voorwaarden blijkt overigens niet uit de regelgeving. Daarmee zou zich de toch wat merkwaardige situatie voor kunnen doen dat de Omgevingswet leidt tot minder transparantie in het rechtsverkeer, doordat derderaadplegers niet meer kun-

nen zien op basis waarvan de notaris tot het oordeel is gekomen dat de onteigeningsakte verleden kon worden. Hopelijk kan dit door een duidelijke beschrijving en verantwoording van de notaris in de notariële onteigeningsakte zoveel mogelijk worden voorkomen.

Op de tweede plaats worden de bepalingen uit de Wet inrichting landelijk gebied (WILG) overgeheveld naar de Omgevingswet. Dit omvat onder andere de regels omtrent de wettelijke herverkaveling (afdeling 12.4) en de daarmee samenhangende titelzuivering (artikel 12.35 Omgevingswet). De (vrijwillige) kavelruil vinden we terug in afdeling 12.6.²⁶ De verplaatsing van WILG naar Omgevingswet heeft – buiten het feit dat aantekeningen door de wijziging grondslag wat anders gaan luiden – geen materiële gevolgen voor de inschrijving in de openbare registers en registratie in de BRK.

Als we het totaal van alle huidige beperkingenbesluiten overzien, dan valt op dat er maar voor een zeer beperkt aantal beperkingenbesluiten geen sprake meer is van kenbaarheid in de BRK. Dit betreft uitsluitend de gemeentelijke en provinciale monumenten en de exploitatieplannen onder huidig recht. Dit wil overigens niet zeggen dat het niet om behoorlijke aantallen beperkingenbesluiten gaat, aangezien de gemeentelijke monumenten een groot volume vertegenwoordigen.

Maar toch lijkt het erop dat de pijn voor de notaris en zijn vastgoedrecherche in de aanloop naar inwerkingtreding Omgevingswet is verzacht. Dit is niet gebeurd door het realiseren van de geïntegreerde ontsluiting van BRK en DSO, zoals aanvankelijk was toegezegd in de memorie van toelichting bij de Wijzigingswet Wkpb. Maar dit heeft plaatsgehad door in ruime mate bij besluiten die thans in het Aanwijzingsbesluit Wkpb staan en een grondslag in de Omgevingswet

24. J.W. van Zundert, 'Een nieuwe rol voor de notaris: de Onteigeningsakte' *WPNR* 2019/7247, p. 539.

25. J.A.M.A. Sluysmans, 'De notaris in het nieuwe onteigeningsrecht', *WPNR* 2020/7301, p. 816.

26. J.W.A. Rheinfeld, 'De Aanvullingswet grondeigendom, landinrichting en het notariaat' *WPNR* 2019/7263, p. 879.

hebben gekregen, de aanwijzing als beperkingen-besluit in de Wkpb te continueren. Daarmee blijft ten aanzien van die besluiten de kenbaarheid via de Wkpb gewaarborgd. Een belangrijke signaleringsfunctie van de BRK blijft daarmee grotendeels intact.

5. Wat betekent deze nieuwe situatie voor de verhouding mededelingsplicht verkoper versus onderzoeksplicht koper en de recherches in de notariële praktijk?

Artikel 7:15 BW geeft aan dat de verkoper verplicht is de verkochte zaak in eigendom over te dragen vrij van alle bijzondere lasten en beperkingen, met uitzondering van die welke de koper uitdrukkelijk heeft aanvaard. Zoals eerder opgemerkt geldt dit ook voor publiekrechtelijke lasten en beperkingen.

In het *Portisight*-arrest²⁷ werd een nadere invulling gegeven wanneer sprake is van publiekrechtelijke lasten of beperkingen zoals vermeld in artikel 7:15 BW.

Het arrest handelde over een koper die zich erop beriep dat zijn verkoper hem niet had medegedeeld dat een beleidsregel grote rivieren op de verkochte zaak (een bouwterrein) van toepassing was.

Voor het realiseren van de voorgenomen bebouwing op het bouwterrein diende ingevolge de beleidsregels, in verband met het verkrijgen van de benodigde toestemming, met Rijkswaterstaat overeenstemming te worden bereikt over de omvang van die bebouwing en over compenserende waterberging.

Volgens de Hoge Raad was geen sprake van een bijzondere last of beperking in de zin van artikel 7:15 BW. De Hoge Raad oordeelde:

“Gelet op het voorgaande, en voorts met het oog op de rechtszekerheid en de hanteerbaarheid van art. 7:15 lid 1 BW, moet daarom aangenomen worden dat slechts sprake is van een ‘bijzondere’ publiekrechtelijke last of beperking, indien deze haar grondslag vindt in een specifiek (mede) tot (een rechtsvoorganger van) de rechthebbende van de desbetreffende zaak gericht besluit. In zoverre wordt derhalve teruggekomen van de in het arrest Bos/Smeenk geformuleerde maatstaf.

Het is redelijk de verkoper te belasten met de in verband hiermee door art. 7:15 BW op hem gelegde risico’s, nu dergelijke besluiten ingevolge art. 3:41 Awb in beginsel door toezending of uitreiking aan de belanghebbende zelf (de rechthebbende van de desbetreffende zaak) bekendgemaakt dienen te worden; deze kan dus bij verkoop van de zaak geacht worden op de

hoogte te zijn van de uit dat besluit voortvloeiende lasten en beperkingen, terwijl de koper daarmee doorgaans niet (zonder meer) bekend zal zijn.

(...) Nu de Beleidsregels niet een besluit vormen dat specifiek is gericht tot een of meer eigenaren, kunnen de uit de Beleidsregels voortvloeiende lasten en beperkingen niet worden aangemerkt als ‘bijzonder’ in de zin van art. 7:15 lid 1 BW.”

Dit betekent dat de mededelingsplicht van de verkoper niet geldt ten aanzien van besluiten van algemene strekking, die niet specifiek tot de rechthebbende gericht zijn. Ten aanzien van die besluiten zal de koper dan ook geen beroep kunnen doen op artikel 7:15 BW. Hij zal dus steeds zelf moeten onderzoeken welke regelgeving van toepassing is op het verkochte.²⁸

De koper heeft wellicht nog de mogelijkheid om de verkoper aan te spreken op non-conformiteit (artikel 7:17 BW) of een beroep te doen op dwaling (artikel 6:228 BW). Volgens Jac. Hijma²⁹ kunnen de terreinen van artikel 7:15 BW en artikel 7:17 BW als complementair worden beschouwd, zodat alle niet-bijzondere publiekrechtelijke belemmeringen op de voet van artikel 7:17 BW kunnen worden beoordeeld. Deze niet-bijzondere publiekrechtelijke regels zouden dan onder omstandigheden tot gevolg kunnen hebben dat de zaak niet de eigenschappen bezit die de koper op grond van de overeenkomst mocht verwachten. Op grond van artikel 7:17 BW mag de koper verwachten dat de zaak de eigenschappen bezit die voor een normaal gebruik daarvan nodig zijn en waarvan hij de aanwezigheid niet behoefde te betwijfelen, alsmede de eigenschappen die nodig zijn voor een bijzonder gebruik dat bij de overeenkomst is voorzien.

27. HR 30 januari 2015, ECLI:NL:HR:2015:159, NJ 2016/76 m.nt. Jac. Hijma.

28. M.M. van Rossum en T.H.G. Paffen, ‘Recente ontwikkelingen ten aanzien van publiekrechtelijke beperkingen’, WPNR 2015/7086, p. 1034.

29. Zie diens noot bij HR 30 januari 2015, ECLI:NL:HR:2015:159, in NJ (2016) 76, p. 31.

Stel we passen het voorgaande toe op gemeentelijke monumenten waarbij een koper van een onroerende zaak de verkoper verwijt dat deze in de notariële akte van levering geen melding heeft gemaakt van het feit dat sprake is van een gemeentelijk monument. Hoe werkt het voorgaande dan uit? Onder de nieuwe Omgevingswet is 'gemeentelijk monument' een functieaanduiding welke is opgenomen in het Omgevingsplan met daarmee samenhangende regels. Een besluit van algemene strekking dus, en geen bijzondere last of beperking in de zin van artikel 7:15 BW. In beginsel is bij besluiten van algemene strekking de informatiepositie voor verkoper en koper gelijk. De consequenties van het *Portisight*-arrest toepasend zou dan ook de conclusie zijn dat extra bescherming van de koper op grond van (de mededelingsplicht van verkoper in) artikel 7:15 BW niet meer aan de orde is nu de beperking niet langer haar grondslag vindt in een specifiek (mede) tot (een rechtsvoorganger van) de rechthebbende van de desbetreffende zaak gericht besluit. Vanuit dit juridisch uitgangspunt beschouwd is de redenering van de minister voor VRO dat er daarmee geen noodzaak meer bestaat tot recherche van een naar het DSO overgebrachte voormalige beperking consistent.

Dan blijft over de eventuele mogelijkheid dat een koper zich vanwege onbekendheid met het besluit van algemene strekking ten aanzien van o.a. het gemeentelijke monument met succes kan beroepen op non-conformiteit (7:17 BW) of dwaling (6:228 BW). Het succes van deze mogelijkheid zal afnemen als dit besluit van algemene strekking, waarin de regels omtrent gemeentelijke monumenten zijn opgenomen voor de koper, eenvoudig traceerbaar was. Zou dit dan betekenen dat dat vanwege de opname van het Omgevingsplan in het DSO de regels omtrent gemeentelijke monumenten zo eenvoudig traceerbaar zijn geworden dat naast het wegvallen van de mogelijkheid voor koper om zich te beroepen op 7:15 BW, ook een beroep van de koper op 7:17 BW of 6:228 BW per definitie niet zal slagen?

Mijns inziens is dit op basis van de huidige stand van ontwikkeling van het DSO nog niet aan de orde en blijft de mogelijkheid voor een succesvol beroep op 7:17 BW of 6:228 BW in beginsel bestaan. Weliswaar is het Omgevingsplan eenvoudig traceerbaar op adres of kadastraal perceel-niveau. Maar daarmee is er nog geen enkel signaal dat er op het adres of kadastraal perceel sprake is van de bijzonderheid dat het op die locatie gelegen pand een gemeentelijk monument is. De kans een beroep te doen op artikel 7:17 BW of 6:228 BW zou zijn afgenomen als een annotatieplicht had gegolden voor gemeenten, waarbij een signaaltje op perceelniveau kon

worden meegegeven dat sprake was van een gemeentelijk monument. In dat geval zou relatief eenvoudig via het DSO of via een geïntegreerde ontsluiting met de BRK op perceelniveau aangegeven kunnen worden dat sprake is van een gemeentelijk monument. Die annotatieplicht is er echter niet, waardoor steeds het omgevingsplan moet worden doorgespit om een gemeentelijk monument te vinden. Daarmee kan koper onder omstandigheden nog steeds een beroep doen op onbekendheid met bepaalde regels en non-conformiteit omdat de zaak niet de eigenschappen bezit die koper mocht verwachten.

Om het risico van non-conformiteit af te dekken is het gangbaar om in notariële koop- en leveringsakten een bepaling op te nemen waarin expliciet door verkoper wordt verklaard dat hem niet bekend is dat het verkochte is aangewezen (of er een procedure loopt tot een dergelijke aanwijzing) als rijksmonument, provinciaal of gemeentelijk monument. Het simpele feit dat provinciale en gemeentelijke monumenten voortaan niet meer in de BRK te raadplegen zijn, is geen reden om deze verklaringen plotseling achterwege te laten. Het feit dat het zijn van monument van grote invloed kan zijn op het gebruik van het verkochte en daarmee de conformiteit, maakt dat het aan te bevelen is de verkoper hierover expliciet te laten verklaren. Mocht de verkoper aangeven dat hem wel bekend is dat sprake is van een gemeentelijk of provinciaal monument, dan kan de inhoud van het onderliggende besluit niet meer worden geraadpleegd via de openbare registers. De verklaring van de verkoper is dan te beschouwen als het signaal voor de koper om via het DSO het omgevingsplan te raadplegen dat op het verkochte van toepassing is om na te gaan welke specifieke regels over monumenten ten aanzien van het verkochte zullen gelden. Een beroep op 7:17 BW of 6:228 BW zit er dan voor de koper niet meer in. Daarmee zal voor gemeentelijke (en provinciale) monumenten voortaan sprake zijn van een vergelijkbare situatie als thans voor de beschermde stads- en dorpsgezichten het geval is. Het is immers ook gangbaar om voor beschermde stads- en dorpsgezichten een specifieke verklaring van verkoper te verlangen in de notariële akte, ook al zijn deze thans niet aangewezen als publiekrechtelijke beperking en niet kenbaar via de BRK.

Hoewel er geen juridische grondslag meer zal zijn om gemeentelijke en provinciale monumenten te registreren in de BRK, is door het wegval-len hiervan de informatiepositie voor het notariaat wel degelijk verminderd. Alleen al het grote volume van gemeentelijke monumenten maakt wat dat betreft een verschil. Dit zou niet van

belang zijn geweest als de verkoper na inwerking-treding Omgevingswet hieromtrent in notariële akten nooit meer iets zou hoeven verklaren. Maar vanwege het risico van non-conformiteit (7:17 BW) zal ook in de toekomst een dergelijke verklaring van de verkoper wel degelijk nodig zijn. Een signaaltje op perceelniveau via een geïntegreerde ontsluiting BRK-DSO had de notaris dan ook na inwerkingtreding Omgevingswet kunnen faciliteren bij zijn vastgoedrecherches. Ook voor andere raadplegers van de BRK was dit nuttig geweest bij het doen van een due diligence onderzoek, zodat ze niet afhankelijk zouden zijn van hetgeen de verkoper daaromtrent verklaart.

6. Conclusie

Er is een lange weg afgelegd om publiekrechtelijke beperkingen steeds beter kenbaar te krijgen voor de notariële praktijk. De registratie in de BRK bood daarvoor een bij uitstek geschikte methode, omdat daarmee gewaarborgd is dat de publiekrechtelijke beperking bij de kadastrale vastgoedrechercheesignaleerd wordt. Na de opheffing van het duale stelsel waarbij alle beperkingen op één plek waren geregistreerd, leek een voor de notaris optimale situatie te zijn bereikt. Door de introductie van het DSO en de overheveling van beperkingenbesluiten naar de Omgevingswet leek er opnieuw een duaal systeem te ontstaan. Toch kan uiteindelijk na analyse van de invoeringsregelgeving en het geconsolideerde Aanwijzingsbesluit Wkpb ook het

oordeel zijn dat de soep minder heet gegeten wordt dan het lijkt. Nagenoeg alle beperkingenbesluiten die onder de Wkpb werden geregistreerd in de BRK, komen terug in het nieuwe Aanwijzingsbesluit Wkpb. Weliswaar is de toezegging van een geïntegreerde ontsluiting van BRK-DSO geen gestand gedaan, door bijna alle beperkingenbesluiten aan te wijzen in het Aanwijzingsbesluit Wkpb is op een andere wijze getracht de informatievoorziening voor het notariaat (en andere raadplegers van de BRK) zoveel mogelijk op hetzelfde niveau te houden. Wel blijft het een gemiste kans voor gemeentelijke en provinciale monumenten (welke gezamenlijk toch een behoorlijk volume vertegenwoordigen) dat deze niet net als de rijksmonumenten eenvoudig te traceren zullen zijn bij de kadastrale vastgoedrecherche. Nu is de notaris toch weer afhankelijk geworden van de verklaring van de verkoper, terwijl dit qua informatievoorziening anders had kunnen worden opgelost.

Kortom: de notaris zal nog steeds niet in één oogopslag de beperkingen en bijzondere regels die van invloed kunnen zijn op de conformiteit kunnen zien bij zijn vastgoedrecherche. Maar positief is wel: de bestaande signaleringsfunctie van de BRK is grotendeels intact gebleven. En het is in ieder geval niet nodig bij elke vastgoedtransactie naast de BRK (en openbare registers) het DSO te raadplegen. Dit kan beperkt blijven tot situaties waarvoor een specifieke aanleiding bestaat.