

Zitting 1981–1982

17 496

Invoeringswet Boeken 3–6 van het nieuwe Burgerlijk Wetboek (vierde gedeelte) (wijziging van Boek 3)**Regelen met betrekking tot de openbare registers voor registergoederen, alsmede met betrekking tot het kadaster (Kadasterwet)**

B

ADVIES RAAD VAN STATE

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 26 maart 1982

Bij Kabinetsmissiven van 11 juni 1981, no. 61, respectievelijk no. 64, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Ministers van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en van Justitie, respectievelijk op voordracht van de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een wetsontwerp met memorie van toelichting, houdende regelen met betrekking tot de openbare registers voor registergoederen, alsmede met betrekking tot het kadaster (Kadasterwet), respectievelijk een ontwerp-Invoeringswet Boeken 3–6 van het nieuwe Burgerlijk Wetboek (vijfde gedeelte) (wijziging van Boek 3), met memorie van toelichting.

1. De ontwerp-Kadasterwet is de in artikel 3.1.2.1, tweede lid van het nieuwe Burgerlijk Wetboek omschreven wet betreffende registergoederen. De inhoud van dit ontwerp is zo nauw verweven met de artikelen 3.1.2.1 en volgende van de ontwerp-Invoeringswet van Boek 3 van het nieuwe B.W., dat de Raad van State daarin aanleiding vond zijn opmerkingen over beide wetsontwerpen in een advies bijeen te brengen. Deze aanleiding bestond te meer, nu het voornemen bestaat om beide wetsontwerpen gelijktijdig in te dienen.

Met de bedoeling van de Kadasterwet om de openbare registers, de kadastrale registratie van onroerende zaken, de registratie van schepen en die van luchtvaartuigen zoveel

mogelijk tot één geheel te maken, alsmede met de verbeterde rechtsbescherming en rechtszekerheid voor derden, die redelijkerwijze op het, bij de kantoren van de Rijksdienst van het Kadaster en de Openbare Registers aanwezige, gegevensbestand betreffende registergoederen moeten kunnen vertrouwen, kan de Raad geheel instemmen. Deze instemming geldt tevens voor het uit de toelichting op dat wetsontwerp blijkende voornemen tot invoering en uitbreiding van de automatisering van dit gegevensbestand betreffende de rechthebbenden op alle kadastrale percelen van het Nederlandse grondgebied, alle Nederlandse schepen en alle Nederlandse luchtvaartuigen. De ontwerp-Kadasterwet biedt een goede grondslag om het huidige «kadaster» met de bestaande technische middelen te vernieuwen en uit te bouwen tot datgene wat maatschappelijk daarvan mag worden verwacht: een zo eenvoudig mogelijk te raadplegen gegevensbestand betreffende de, zo volledig mogelijk bijgehouden, rechtstoestand en feitelijke gesteldheid van alle Nederlandse registergoederen.

Het wetsontwerp, strekkende tot invoering van het bij de Wet van 9 mei 1980 vastgestelde Boek 3 van het nieuwe Burgerlijk Wetboek, is te onderscheiden in de artikelen 3.1.2.1 tot en met 11 betreffende «Inschrijvingen op registergoederen», welke geheel opnieuw worden voorgesteld, en de overige artikelen van Boek 3.

De Raad van State meent dat de ontwerp-Kadasterwet ten aanzien van de artikelen 3.1.2.1 tot en met 11 betreffende «Inschrijvingen op registergoederen» een zodanig novum is dat een heroverweging van deze artikelen zoal niet geboden dan toch wenselijk is. Zulks moge blijken uit dit advies.

Betreffende de overige artikelen van Boek 3 zag de Raad, mede gelet op het toetsingskader van een invoeringswet, slechts aanleiding tot het maken van enige opmerkingen over de artikelen 3.1.1.12 en 3.1.1.14.

Om de verwijzing naar de parlementaire geschiedenis van Boek 3 te vergemakkelijken is in dit advies gebruik gemaakt van de uitgave van mr. C. J. van Zeben betreffende de parlementaire behandeling van Boek 3 van het nieuwe B.W., welke uitgave hierna zal worden aangeduid als «Parlementaire geschiedenis».

2. De Kadasterwet brengt in artikel 3, eerste lid, onder b en artikel 49, het voor ons recht nieuwe wettelijke begrip «kadastrale registratie» van onroerende zaken. Daarmee komt overeen het begrip «registratie» van schepen en luchtvaartuigen, als omschreven in de artikelen 3, eerste lid, onder e en f, 86 en 93.

Blijkens bladzijde 28 van de memorie van toelichting op de Invoeringswet van Boek 3 is het de bedoeling dat de openbare registers en voormelde kadastrale registratie «meer dan thans

één geheel gaan vormen». Dit streven naar eenmaking van de Rijksdienst van het Kadaster en de Openbare Registers blijkt uit de Kadasterwet heel duidelijk uit de artikelen 3, 6 en 7 van dit wetsontwerp, doordat zowel de openbare registers als voormelde kadastrale registratie-gegevens behoren tot dezelfde kantoren van die Rijksdienst.

Het belang dat de openbare registers en de kadastrale registratie van artikel 3, eerste lid, onder b, e en f, één geheel vormen blijkt uit het op voormelde plaats in de memorie van toelichting gegeven voorbeeld. Voor de vraag welke feiten door raadpleging van de registers zouden zijn gekend in de zin van 3.1.2.6 is – aldus dat voorbeeld – «mede van belang wat aan ingeschreven feiten bij een zodanige raadpleging uit de kadastrale registratie naar voren komt».

De Raad meent dat uit dit voorbeeld blijkt dat het duidelijker zou zijn en meer in overeenstemming met de artikelen 3, 7, 49, 86 en 93 van de Kadasterwet, indien niet slechts in artikel 3.1.2.6 doch in alle artikelen van Afdeling 2 van Boek 3 Titel 1 het woord «registers» zou worden gelezen als omvattende zowel de openbare registers van artikel 3, eerste lid, onder a, en artikel 8, eerste lid, als de kadastrale registratie van de artikelen 49, 86 en 93. Zulks zou in artikel 3.1.2.1 kunnen worden bepaald. In het bijzonder voor de artikelen 3.1.2.6 tot en met 8a, welke bepalingen dienen ter bescherming van derden te goeder trouw, is het van groot belang dat wettelijk vaststaat dat «registers» niet slechts de openbare registers doch alle bij de Rijksdienst bekende registratiegegevens omvatten. Ten tijde van de vaststelling van Boek 3 in 1980 bestond immers het thans door het ontwerp-Kadasterwet gebrachte begrip «kadastrale registratie» nog niet, zodat zich hier duidelijk een novum als bovenbedoeld voordoet.

3. Een ander punt, waarop de door de wetgever beoogde éénmaking van de Rijksdienst van het Kadaster en de Openbare Registers beter tot uitdrukking zou kunnen worden gebracht, betreft de in Hoofdstuk 4, artikelen 55–85 van de Kadasterwet plotseling opdagende figuur van «de ambtenaar», in verband met de betekenis van «de bewaarder», wiens taak in de artikelen 6 en 7 van de Kadasterwet nauwkeurig is omschreven.

Blijkens de definities van artikel 1 van de Kadasterwet betekent «ambtenaar»: ambtenaar van de Rijksdienst.

Deze definitie zegt dus niets. Ook de memorie van toelichting geeft te dezer zake geen nader inzicht. Uit bladzijde 12 van de memorie van toelichting op artikel 7 zou slechts kunnen worden afgeleid, dat het waarschijnlijk gaat om een ambtenaar van de landmeetkundige afdeling van de Rijksdienst.

Het is echter de vraag waarom en in hoeverre het nodig of wenselijk zou zijn, dat naast de voor ieder kantoor van de Rijksdienst aangestelde «bewaarder van het Kadaster en de Openbare Registers» (zie de memorie van toelichting op de artikelen 1 en 6 van de Kadasterwet, bladzijden 1, 2 en 11), nog eens een andere – in wet en memorie van toelichting onbekend gebleven – ambtenaar van dezelfde Rijksdienst zelfstandig zou moeten gaan optreden.

Indien het nodig of wenselijk wordt geacht om geschillen van landmeetkundige aard of betreffende de feitelijke gesteldheid van onroerende zaken – bij voorbeeld geschillen betreffende wijzigingen in de kadastrale registratie ingevolge artikel 55, eerste lid, onder d en e, artikel 58 of artikel 60 – krachtens artikel 61 te doen beslissen door (het hoofd van) de landmeetkundige afdeling van het desbetreffende kantoor van de Rijksdienst, dan ziet de Raad daarin geen bezwaar.

De belangrijkste bron of liever stroom van wijzigingen in de kadastrale registratie bestaat echter ingevolge artikel 55, eerste lid, onder a, uit de in de openbare registers ingeschreven stukken. Het zou onjuist zijn om in geschillen over de al of niet juistheid van deze wijzigingen in de kadastrale registratie aan «de ambtenaar» – indien althans onder deze benaming de desbetreffende landmeetkundige afdeling wettelijk schuil gaat – de beslissingsbevoegdheid krachtens artikel 61 toe te kennen. De «ambtenaar van de Rijksdienst», die op bezwaarschriften tegen wijzigingen in de kadastrale registratie ten gevolge van mutaties in de openbare registers behoort te beslissen kan niemand anders zijn dan de «bewaarder van het Kadaster en de Openbare Registers».

Op grond van vorenstaande overwegingen is de Raad van mening, dat in alle artikelen waarin van «de ambtenaar» wordt gesproken, deze woorden beter kunnen worden vervangen door «de Rijksdienst». Dit is trouwens reeds geschied in het belangrijke artikel 59, hetwelk de grondslag is van de administratieve rechtsgang van de artikelen 61–64.

Aan de minister kan dan verder worden overgelaten of opgedragen om krachtens artikel 7, tweede lid, en/of de artikelen 52, 53, 72, 73 en 74, door het geven van richtlijnen en aanwijzingen de taakuitoefening door de bewaarder en de aan diens kantoor verbonden landmeetkundige afdeling af te bakenen en nader te regelen, met dien verstande dat de Rijksdienst naar buiten en voor het publiek als een eenheid optreedt.

4. De artikelen 3.1.2.1 en volgende kennen vooreerst de procedure van artikel 3.1.2.9 ten behoeve van een ieder «die beweert enig recht op een registergoed te hebben», met welke procedure de Raad instemt. Deze procedure tot «eigendomsuitwijzing» (Parlementaire geschiedenis, bladzijde 146, tweede alinea), dient ter vaststelling van iemands recht op registergoederen; zij gaat buiten de bewaarder en de Rijksdienst om en heeft een louter burgerrechtelijk karakter.

Voorts zijn er de procedures van de artikelen 3.1.2.4 en 10a betreffende de weigering van een inschrijving of de doorhaling van een inschrijving. Deze procedures strekken er toe om tegen een bewaarder een rechterlijk bevel tot inschrijving of doorhaling te verkrijgen. Het kan zowel een kort geding zijn voor de president van de rechtbank als een gewoon geding voor de rechtbank, beide procedures met de mogelijkheid van hoger beroep en cassatie.

De Kadasterwet brengt tenslotte de nieuwe administratiefrechtelijke procedure van de artikelen 59 en 61–64, betreffende alle wijzigingen of aanvullingen van de kadastrale registratie. Tegen beslissingen van «de ambtenaar» – waarvoor naar de mening van de Raad «de Rijksdienst» moet worden gelezen – kunnen belanghebbenden een bezwaarschrift indienen. Tegen de beslissingen op het bezwaarschrift kan bij verzoekschrift beroep worden ingesteld bij de rechtbank, waarna nog slechts cassatieberoep mogelijk is.

Aangezien wijzigingen of aanvullingen van de kadastrale registratie blijkens de artikelen 49, tweede lid, onder b en e, en 55, eerste lid, onder a, in verband met artikel 59, eerste lid, in de eerste plaats geschieden ten gevolge van wijzigingen of aanvullingen in de openbare registers, ware te overwegen of het niet wenselijk is om de betrekkelijk zware dagvaardingsprocedures van de artikelen 3.1.2.4 en 10a te vervangen door de eenvoudige, korter durende en minder kostbare

rechtsgang van de artikelen 59 en 61–64. Ook indien de procedures van de artikelen 4 en 10a in kort geding plaatshebben verdient laatstvermelde administratieve rechtsgang de voorkeur, vooreerst omdat tegen een vonnis in kort geding hoger beroep mogelijk is en vervolgens omdat een voorlopig oordeel in hoger beroep van mindere betekenis is dan een beschikking van de rechtbank ingevolge artikel 63 van de Kadasterwet.

Indien een bewaarder de inschrijving van een stuk weigert met vermelding van de redenen – «de gerezen bezwaren» van artikel 3.1.2.4, eerste lid – zou aan de belanghebbende het recht kunnen worden toegekend om een bezwaarschrift tegen die beslissing in te dienen. De procedure van de artikelen 59 en 61–64 zou dan verder gewoon overeenkomstige toepassing kunnen vinden, met dien verstande dat voor «de ambtenaar» in die artikelen wordt gelezen «de Rijksdienst» of «de bewaarder». Voor doorhaling van een inschrijving, welke doorhaling krachtens artikel 8, derde lid van de Kadasterwet alleen kan geschieden op grond van een ter inschrijving aangeboden stuk, kan aldus ingeval van weigering van een verzoek tot doorhaling eveneens de procedure van de artikelen 59 en 61–64 van overeenkomstige toepassing zijn.

Het novum van deze door de Kadasterwet voorgestelde nieuwe rechtsgang betreffende de, mede de openbare registers omvattende, kadastrale registratie van de artikelen 49, 55, 86 en 93, rechtvaardigt een heroverweging van de onevenredig zware en kostbare dagvaardingsprocedures van de in 1980 vastgestelde artikelen 3.1.2.4 en 10a in voormelde zin, mede gelet op de «processueel eenvoudige materie» van een verzoekschriftprocedure voor de rechtbank (memorie van toelichting bij artikel 62).

De hiervoor geopperde vervanging van de procedures van de artikelen 3.1.2.4 en 10a door de procedure van de artikelen 59 en 61–64 van de Kadasterwet past daarenboven geheel in het streven van de wetgever om de openbare registers en de kadastrale registratie zoveel mogelijk tot één geheel te maken.

5. Er zijn gevallen mogelijk dat een inschrijving op een registergoed wordt verkregen zonder dat degene, die als eigenaar of beperkt gerechtigde in de kadastrale registratie is vermeld, aan de inschrijving daarvan heeft

medegewerkt, zelfs zonder dat dit hem bekend is, terwijl desondanks toch de bewaarder redelijkerwijze tot de conclusie heeft kunnen komen dat aan alle wettelijke vereisten van Hoofdstuk 2 van de Kadasterwet is voldaan.

Zoals immers blijkt uit de toelichting van artikel 3.1.2.8a (Parlementaire geschiedenis, bladzijde 141, midden) zal de derdenbescherming van die bepaling onder meer gelden, indien ten aanzien van een registergoed een overdracht is ingeschreven die is verricht «door iemand die iedere bevoegdheid daartoe miste», terwijl ook gedacht kan worden aan iemand die zich voordoet als degene aan wie het registergoed toebehoort of diens gevolmachtigde, of aan de overdracht van een onroerende zaak, die in de akte aldus is omschreven dat daarin mede een aan een ander toebehorende strook grond is begrepen.

Als voorbeeld van stukken, die uiterlijk aan de wettelijke vereisten voldoen, zodat de bewaarder meent de inschrijving niet te mogen weigeren, kan voorts genoemd worden een notariële verklaring van verjaring als voorgesteld in artikel 35 Kadasterwet. Zodanige verklaring van verjaring kan eenzijdig zijn. Medewerking of zelfs medeweten van degene tegen wie de verklaring bedoeld te werken, met name van degene te wiens name het registergoed staat, is niet vereist (zie memorie van toelichting op de Kadasterwet, Algemeen deel, bladzijde 19).

Het geval van een eventuele onjuistheid van een eenzijdige verklaring van verjaring, zoals voorgesteld in artikel 35, welke door een notaris wordt opgemaakt «overeenkomstig de verklaring van degene die de inschrijving verlangt», kan zich voordoen, doordat aan de feitelijke vereisten waarop de verjaring moet berusten – een ononderbroken bezit te goeder trouw gedurende tien jaren (artikel 3.4.3.1) en het ontbreken van stuitingen van de verjaringstermijn (artikel 3.4.3.5) – in werkelijkheid niet is voldaan, ofwel ten gevolge van een verkeerde voorstelling van zaken of van verzwijgingen door de belanghebbende ofwel doordat de notaris onvoldoende bekend is met de feiten en in (te) goed vertrouwen op de beschikbare gegevens tot een onjuiste beoordeling van de verjaringsrechts-toestand is gekomen.

Het rechtsgevolg van een onbevoegd-gedane of anderszins onjuiste inschrijving, is volgens artikel 3.1.2.8a dat een derde als verkrijger van een (recht op een) registergoed op de juistheid van de inschrijving en ten

gevolge van die inschrijving gewijzigde tenaamstelling van dat registergoed, mitsdien op de daaruit blijkende beschikkingsbevoegdheid over dat goed, mag vertrouwen, tenzij deze derde de onjuistheid kende.

Degene die als rechthebbende op het registergoed in de kadastrale registratie is vermeld en die aan de onjuiste inschrijving part noch deel, zelfs geen weet heeft gehad, kan aldus benadeeld worden door en achtergesteld bij voormelde derde te goeder trouw.

Deze rechthebbende krijgt immers pas kennis van deze eventueel onjuiste inschrijving en de op grond daarvan gewijzigde kadastrale registratie door de kennisgeving van artikel 59, eerste lid, voor welke kennisgeving geen termijn is gesteld. In de tussentijd kan dan echter een door de werking van artikel 3.1.2.8a beschermde verkrijging van het registergoed hebben plaatsgehad.

Deze, naar het oordeel van de Raad, onbevredigende bevoordeling van derden te goeder trouw boven de in de kadastrale registratie vermelde eigenaars of beperkt gerechtigden te goeder trouw, kan worden voorkomen door een uitdrukkelijke bepaling, dat de bewaarder een ter inschrijving aangeboden stuk mag boeken in het register van voorlopige aantekeningen, indien uit dat stuk niet blijkt dat degene, die in de kadastrale registratie als rechthebbende is vermeld, op enigerlei wijze aan de totstandkoming van dat stuk heeft medegewerkt of anderszins van dat stuk kennis draagt.

Deze preventieve rechtsbescherming van de in de kadastrale registratie vermelde rechthebbenden op registergoederen tegen onbevoegdelijk gedane of anderszins onjuiste inschrijvingen, als bedoeld in de toelichting van artikel 3.1.2.8a (Parlementaire geschiedenis, bladzijde 141, midden) zou niet slechts liggen in de lijn van de in de artikelen 36 en 38 van de Kadasterwet aan de bewaarder toegekende beoordelingsbevoegdheid, doch zou daarenboven geheel in overeenstemming zijn met de strekking van het ontwerp-Kadasterwet: het bewerkstelligen van een zoveel mogelijk met de (rechts)werkelijkheid overeenstemmend gegevensbestand van registergoederen.

6. Artikel 3.1.2.1.

In de eerste regel van het tweede lid, ware voor het woord «waar» in te voegen «door wie». In Hoofdstuk 2 van de Kadasterwet, vooral in de artikelen 25-38 wordt immers telkens

geregeld en bepaald door wie de inschrijvingen kunnen worden verkregen.

In de laatste regel van het tweede lid zouden de slotwoorden «bij de wet» gelezen moeten worden als «bij of krachtens de wet». Op talrijke punten is immers in de Kadasterwet de wetgevingsbevoegdheid gedelegeerd aan de Kroon en/of aan de minister.

Ten slotte ware aan deze inleidende bepaling een nieuw derde lid toe te voegen, inhoudende dat in deze afdeling de openbare registers en de kadastrale registratie, zomede de registratie van schepen en luchtvaartuigen één geheel vormen. Hetgeen uit de kadastrale registratie al of niet kenbaar is, wordt aldus, overeenkomstig de uit bladzijde 28 van de memorie van toelichting op de artikelen 3.1.2.1 en volgende blijkende bedoeling van de wetgever, gelijkgesteld met hetgeen door raadpleging van de openbare registers al of niet kan worden gekend. Door een dergelijke wettelijke bepaling wordt bereikt dat in de afzonderlijke artikelen 3.1.2.2 en volgende niet telkens het woord «register» moet worden gewijzigd en uitgebreid tot de kadastrale registratie van artikel 49 en de registratie van schepen en luchtvaartuigen van de artikelen 86 en 93.

7. Artikel 3.1.2.2.

Het eerste lid onder a, in verband met het tweede lid, doet de vraag rijzen of de vordering van een registergoed in gebruik inschrijfbaar is. De vordering is een publiekrechtelijke rechtshandeling van eigen aard, met zowel publiekrechtelijke als burgerrechtelijke rechtsgevolgen, zoals bij voorbeeld blijkt uit de artikelen 13 en volgende van de Woonruimtwet 1947. De ten gevolge van een vordering ontstane rechtsverhouding tussen de vorderende autoriteit en de eigenaar enerzijds en de gebruiker anderzijds is daarom niet zonder meer op één lijn te stellen met de in het tweede lid genoemde huur – of pachtovereenkomst. In de memorie van toelichting ware derhalve ter zake van de toepassing van het eerste lid, onder a, op een vordering in gebruik een standpunt in te nemen.

Voorts lijkt het wenselijk om in het eerste lid, onder a, naast de rechtstoestand van het registergoed ook de feitelijke gesteldheid van dat goed te vermelden. De rechtstoestand en de feitelijke gesteldheid van registergoederen zijn immers wederkerig geheel van elkaar afhankelijk en vormen een rechtens onverbrekkelijk geheel.

8. Artikel 3.1.2.3.

Het vierde lid kan beschouwd worden als een middel ter voorkoming van onbevoegdlijk gedane en anderszins onjuiste inschrijvingen van stukken en tevens als een preventieve rechtsbescherming van de in de kadastrale registratie vermelde rechthebbenden op registergoederen, tegen inschrijvingen die zonder medewerking of medeweten van deze rechthebbenden kunnen plaatshebben. Zoals uit het algemeen gedeelte van dit advies blijkt, acht de Raad de in dit vierde lid aan de bewaarder toegekende bevoegdheid te beperkt. Het college heeft te voormelder plaatse gepleit voor een bevoegdheid van de bewaarder om in de in dit vierde lid genoemde gevallen van vermoedelijk onbevoegdlijk verzochte of anderszins onjuiste inschrijvingen, het aangeboden stuk overeenkomstig artikel 38, tweede lid, in te schrijven in het register van voorlopige aantekeningen.

9. Artikel 3.1.2.4.

In het algemeen gedeelte van dit advies is reeds gewezen op de te zware, langdurige en mede daardoor te kostbare dagvaardingsprocedures van dit artikel en de wenselijkheid om de procedures van het tweede, derde en vierde lid te vervangen door de lichtere administratiefrechtelijke procedure van de artikelen 61-64 Kadasterwet.

Een heroverweging door de bewaarder van zijn aanvankelijke weigering van de inschrijving in een bezwaarschriftprocedure ingevolge artikel 61, kan doelmatig zijn. Immers ook uit het voorgestelde vierde lid van artikel 3.1.2.4 blijkt dat de bewaarder op zijn aanvankelijke weigering kan terugkomen en dan alsnog tot inschrijving van het stuk overgaat.

De procedure van de artikelen 61-64 Kadasterwet waarborgt – anders dan de als een burgerlijk rechtsgeding van de aanbieder tegen de bewaarder opgezette procedures van het tweede, derde en vierde lid van artikel 3.1.2.4 – dat alle belanghebbenden, waaronder in de eerste plaats degenen die bij de Rijksdienst als rechthebbenden op het registergoed bekend staan (artikel 59, eerste lid, Kadasterwet) reeds in de bezwaarschrift-fase in het geding worden betrokken.

Op het vijfde lid van het onderhavige artikel wordt hieronder teruggekomen bij de opmerkingen over artikel 3.1.1.12.

10. Artikel 3.1.2.4a.

Door het nieuwe artikel 2a is de bewaarder verplicht om op het bewijs

van ontvangst van het ter inschrijving aangeboden stuk, niet slechts dag en uur, maar ook de minuut van het tijdstip van aanbidding te vermelden. Dientengevolge heeft de term «tijdstip» in artikel 4a een andere inhoud gekregen dan ten tijde van de vaststelling van artikel 4a in 1980.

Gelijktijdige aanbidding van stukken zal nu zo zeldzaam zijn, dat de Raad betwijfelt of het wel reëel is om daarvoor een wettelijke regeling te maken als voorgesteld in het tweede lid van het onderhavige artikel.

«Op één zelfde tijdstip» in dit tweede lid zou dan immers thans, na voormelde wijziging van artikel 2a, betekenen een aanbidding van stukken in dezelfde minuut: een praktisch ondenkbaar geval. En indien zich dan dit theoretische geval zou voordoen, zou toepassing kunnen vinden het in de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer gestelde dat er op vertrouwd mag worden dat de rechter zo'n geval zal kunnen oplossen aan de hand van de omstandigheden van het concrete geval (Parlementaire geschiedenis, bladzijde 122, midden).

De Raad geeft daarom in overweging om het tweede lid van het onderhavige artikel te schrappen.

11. Artikel 3.1.2.5.

De inschrijving van een feit in de openbare registers leidt krachtens de artikelen 49, 55 en 57 van de Kadasterwet tot een wijziging of aanvulling van de kadastrale registratie, dus van het bij de Rijksdienst aanwezige gegevensbestand van het desbetreffende registergoed. De kennisgeving van deze wijziging of aanvulling ingevolge artikel 59, eerste lid van de Kadasterwet kan leiden tot de procedure van de artikelen 61-64 van die wet en tot een beslissing van de rechtbank, dat bij de inschrijving van het feit niet aan de wettelijke vereisten was voldaan, zodat de inschrijving niet had mogen plaats vinden, mitsdien de inschrijving in de openbare registers en de daarop gegronde wijziging of aanvulling van de kadastrale registratie ongedaan behoren te worden gemaakt.

Slechts door doorhaling van een ongeldige, immers in strijd met de wettelijke vereisten gedane inschrijving, kan de voor derden, die krachtens artikel 3.1.2.8a op de juistheid van een bestaande inschrijving mogen vertrouwen, geldende rechtsbescherming worden opgeheven.

Het onderhavige artikel is hiermee niet in overeenstemming. De bepaling bedoelt immers (Parlementaire geschiedenis bladzijden 128/129), dat

een eens eens gedane inschrijving blijft bestaan, ook indien later blijkt dat deze inschrijving is geschied in strijd met de wettelijke vereisten – «formaliteiten» in het artikel – dus «waardeloos» of onjuist is (geworden).

Deze bepaling is daarenboven in strijd met de door de Kadasterwet beoogde versterking van de rechtszekerheid van de door de kantoren van de Rijksdienst gehouden openbare registers en kadastrale registratie, welke te zamen een zo volledig en zo juist mogelijk beeld behoren te geven van de rechtstoestand en de feitelijke gesteldheid van alle registergoederen.

De Raad is daarom van mening dat het onderhavige artikel ten gevolge van de Kadasterwet en de bij die wet in te voeren kadastrale registratie onjuist is geworden en mitsdien geschrapt moet worden. De «geldigheid van de inschrijving» als bedoeld in dit artikel, is afhankelijk van de vraag of aan alle wettelijke vereisten voor de inschrijving van een feit is voldaan en daarover beslist ingevolge de artikelen 61–64 van de Kadasterwet uiteindelijk, behoudens de mogelijkheid van cassatieberoep, de rechtbank, die daarom krachtens artikel 63 van de Kadasterwet ook bevoegd moet zijn om de bewaarder te bevelen een onjuiste inschrijving door te halen en de kadastrale registratie daarmee in overeenstemming te brengen.

12. Artikelen 3.1.2.6, 7, 8 en 8a.

De woorden «verkrijgen» en «verkrijging» in deze bepalingen zullen mede geacht moeten worden te omvatten de afstand van een beperkt recht (Parlementaire geschiedenis, bladzijde 138, midden). In artikel 3.4.2.11 zouden daarom de woorden «in deze afdeling» beter kunnen worden vervangen door «in dit boek».

Zoals hiervoor bij artikel 3.1.2.1 is opgemerkt, ware ook in de onderhavige artikelen het woord «registers» te lezen als «registratie van dat goed». De door deze artikelen beoogde en goed geregelde bescherming van derden te goeder trouw mag, naar de mening van de Raad, niet beperkt blijven tot de openbare registers, doch behoort te gelden voor alle bij de Rijksdienst van het Kadaster en de Openbare Registers ten name van (rechts)personen bekende gegevens betreffende onroerende zaken, schepen en luchtvaartuigen, welke gegevens voor derden door raadpleging van die gegevens kenbaar (kunnen) zijn.

Artikel 8a spreekt van «hem die redelijkerwijze voor overeenstemming

van de registers met de werkelijkheid had kunnen zorgdragen». Wie dat is blijkt niet uit de toelichting van dit artikel (Parlementaire geschiedenis, bladzijde 142, tweede alinea). Als voorbeeld wordt daar vermeld «het geval dat ten aanzien van een registergoed onbevoegdelyk een overdracht plaats vond, terwijl degene aan wie het goed in werkelijkheid toebehoorde na de ontdekking van de desbetreffende inschrijving geen maatregelen neemt».

De Raad heeft hiervoor in het algemeen gedeelte van dit advies en bij artikel 3.1.2.3, vierde lid, reeds gewezen op de leemte van de artikelen 3.1.2.1 en volgende en de Kadasterwet waarin het voorkomen van (vermoedelijk) onbevoegdelyk ter inschrijving aangeboden stukken onvoldoende is geregeld. Evenmin is geregeld wie «redelijkerwijze voor overeenstemming van de registers met de werkelijkheid had kunnen zorgdragen». Zelfs is er geen wettelijke verplichting van de bewaarder om de bevoegde persoon of degene, die in de kadastrale registratie als rechthebbende op het registergoed is vermeld, terstond kennis te geven van een (door de bewaarder voorgenomen) inschrijving van een stuk, waaraan deze rechthebbende niet heeft medegewerkt.

Deze rechthebbende heeft dus geen mogelijkheid om een eventueel onbevoegdelyk gedane of anderszins onjuiste inschrijving op zijn registergoed tijdig te ontdekken, als bedoeld in de memorie van toelichting, indien in voormelde leemte niet wettelijk wordt voorzien op de door de Raad geopperde wijze of anderszins.

13. Artikelen 3.1.2.10 en 10a.

In de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer wordt enige malen uitdrukkelijk gesteld dat de doorhaling van een inschrijving een «louter administratieve maatregel» is (Parlementaire geschiedenis, bladzijde 149, eerste en voorlaatste alinea). Aldus ook de memorie van toelichting op artikel 8, derde lid, van de Kadasterwet, bladzijde 16, laatste alinea.

De al of niet handhaving van een inschrijving kan echter, zoals hiervoor bij de artikelen 3.1.2.5 en 8a is opgemerkt, tengevolge van de rechtsbescherming van derden te goeder trouw, van groot belang zijn.

Over de vraag of de inschrijving op een registergoed «waardeloos» is, ofwel vanaf de aanvang van de inschrijving dan wel later «waardeloos» is geworden, kunnen degene, die de doorhaling verzoekt en degene

te wiens behoeve de beweerdelyk onjuiste inschrijving strekt, een aan elkaar tegengesteld standpunt innemen. Het al of niet voortbestaan van de inschrijving heeft het al of niet voortduren van de rechtsbescherming van derden ingevolge artikel 7, eerste lid, en artikel 8a, mitsdien burgerrechtelijke rechtsgevolgen, tot inzet.

De doorhaling van een beweerdelyk «waardeloze» inschrijving is dus niet een «louter administratieve maatregel» doch een administratieve maatregel met een burgerrechtelijk rechtsgevolg.

Het komt de Raad voor, dat de in artikel 10a voorgestelde dagvaardingsprocedure ter verkrijging van een rechterlijk bevel tot doorhaling, eventueel met drie rechterlijke instanties, te omslachtig, te zwaar en langdurig, mede daardoor voor belanghebbenden een te kostbaar burgerlijk rechtsgeding is.

De vraag of een inschrijving ten gevolge van het niet (meer) voldoen aan de wettelijke vereisten ofwel om andere redenen «waardeloos» is (geworden) kan eenvoudiger, doelmatiger, sneller en voor belanghebbenden minder kostbaar worden beslist overeenkomstig de bezwaarschrift- en verzoekschriftprocedure van de artikelen 59 en 61–64.

Degene die belang heeft bij de doorhaling van een inschrijving en deze doorhaling ingevolge artikel 36 van de Kadasterwet aan de bewaarder verzoekt kan, indien de bewaarder, eventueel na kennisneming van het standpunt van degene te wiens behoeve de inschrijving strekt, de verzochte doorhaling weigert met vermelding van de redenen, tegen die beslissing overeenkomstig artikel 61 van de Kadasterwet een bezwaarschrift indienen en ingeval de bewaarder het bezwaarschrift na heroverweging ongegrond verklaart tegen die beslissing beroep instellen bij de rechtbank overeenkomstig artikel 62.

Evenals de in artikel 3.1.2.4 voorgestelde procedure betreffende de weigering van een inschrijving kan ook de in de artikelen 10 en 10a voorgestelde procedure tot doorhaling van een inschrijving beter vervangen worden door de eenvoudige administratieve rechtsgang van de artikelen 59 en 61–64 van de Kadasterwet, zodat artikel 3.1.2.4, tweede, derde en vierde lid, zomede de onderhavige artikelen 10 en 10a geschrapt kunnen worden.

Dat de weigering van een inschrijving en de weigering van de doorhaling van een inschrijving procesrechtelijk gelijk behandeld worden is

geheel overeenkomstig artikel 8, derde lid van de Kadasterwet, waarin is bepaald dat de doorhaling van een inschrijving uitsluitend geschiedt op grond van een in de desbetreffende registers ingeschreven stuk.

De overbodigheid van de artikelen 10 en 10a, tengevolge van artikel 8, derde lid, Kadasterwet, zal hierna bij artikel 36 Kadasterwet nader worden gemotiveerd.

14. Artikel 3.1.2.11.

Betreffende de in het tweede lid voorkomende woorden «de registers» moge de Raad verwijzen naar hetgeen hiervoor is geopperd bij artikel 1, namelijk de toevoeging van een nieuw derde lid aan dat artikel, waaruit blijkt dat onder «de registers» tevens moet worden begrepen het gehele door de Rijksdienst bijgehouden en bewaarde gegevensbestand van registergoederen.

Voorts komt het de Raad voor dat het niet vermelden van artikel 8a in het derde lid van artikel 11 nadere toelichting behoeft. Immers, doordat degene op wiens registergoed zonder diens medewerking en buiten hem om, door de bewaarder een onjuiste inschrijving is aanvaard, in de mening dat aan alle wettelijke vereisten van Hoofdstuk 2 van de Kadasterwet was voldaan, kan tengevolge van de in artikel 8a geregelde rechtsbescherming van derden te goeder trouw, de rechthebbende op het registergoed schade lijden. Het is niet duidelijk waarom de Staat niet ook voor deze schade aansprakelijk zou moeten zijn.

Artikelen inzake Ontwerp-Kadasterwet

15. Artikel 5.

Als opvolger van de bestaande voorlopige Centrale Kaarteringsraad, ingesteld bij Koninklijk besluit van 9 juli 1975 (Stb. 40), stelt artikel 5 van het ontwerp-Kadasterwet een nieuw adviesorgaan voor, namelijk de Kadasterraad. Gezien de opzet voor deze raad en de toelichting bij artikel 5, gaat het hier om een vast college van advies en bijstand aan de Regering, als bedoeld in artikel 87 van de Grondwet. Op grond van het vereiste van dit artikel waren in het wetsontwerp bepalingen op te nemen aangaande de samenstelling en de werkwijze van de Kadasterraad. Tevens ware aandacht te besteden aan de regeling van onderwerpen, welke ten aanzien van een adviesorgaan als de Kadasterraad in de wet zelf opgenomen dienen te worden

ingevolge de Algemene Aanwijzingen voor de Rijksdienst inzake Adviesorganen van 31 oktober 1978, no. 276081.

De Raad geeft in het bijzonder in overweging om het vragen van advies aan de Kadasterraad over de, voor de uitvoering en toepassing van de Kadasterwet nodige, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële besluiten wettelijk verplicht te stellen.

16. Artikel 15.

In het zesde lid en de toelichting daarvan zal artikel 34, tweede lid, gelezen moeten worden als artikel 38, tweede lid.

17. Artikel 35.

In de toelichting wordt gesteld dat voor de inschrijving van een notariële verklaring van verjaring niet ook artikel 38 geldt. Als argument daarvoor wordt gebezigd dat de inschrijving van een (beweerde) verjaring in beginsel minder ingrijpende rechtsgevolgen heeft dan de inschrijving van feiten waarop artikel 38 toepassing kan vinden, aangezien de verjaring in het tweede lid van artikel 3.1.2.7 aan de werking van het eerste lid van dat artikel is onttrokken.

De Raad acht dit argument niet juist. Het eerste lid in verband met het tweede lid, onder e van artikel 3.1.2.7 regelen niet het rechtsgevolg van de inschrijving van een verklaring van verjaring, doch het rechtsgevolg van de niet-inschrijving van zodanige verklaring. Ingeval van deze niet-inschrijving worden derden, die bij een rechtshandeling tot verkrijging van een registergoed vertrouwen op de tenaamstelling van dat goed, niet beschermd tegen degene die aantoonbaar dat goed door verjaring te hebben verkregen, ook al is er geen verklaring van verjaring ingeschreven.

Het rechtsgevolg van het wél inschrijven van een verklaring van verjaring wordt geregeld in artikel 3.1.2.8a. De derde die bij een rechtshandeling ter verkrijging van een registergoed vertrouwt op de registers waarin tengevolge van de inschrijving van een notariële verklaring van verjaring het registergoed ten name van de (beweerde) eigenaar door verjaring is te boek gesteld, wordt door artikel 3.1.2.8a beschermd.

Anders dan in de toelichting is gesteld, is dus het rechtsgevolg van het inschrijven van een verklaring van verjaring even ingrijpend als zulks bij andere verklaringen ter inschrijving van feiten waarop artikel 38 van toepassing is, het geval kan zijn.

De zwaardere eisen en grotere waarborgen die artikel 38, in vergelijking met artikel 35, aan eenzijdige verklaringen van verjaring stelt en welke hoofdzakelijk bestaan in het – overeenkomstig artikel 38, eerste lid, onder b – moeten overleggen van de bewijsstukken, die «genoegzaam aantonen» dat het in te schrijven feit zich inderdaad heeft voorgedaan, zouden, naar de mening van de Raad, eveneens behoren te gelden voor verklaringen van verjaring.

De waarborgen van artikel 38 beogen immers mede de door artikel 3.1.2.8a ontstane rechtsgevolgen van derdenbescherming tegen eventueel onjuiste inschrijvingen ten nadele van de werkelijke of als zodanig in de registers te boek staande rechthebbende op het registergoed zoveel mogelijk te beperken.

Ingevolge artikel 35, tweede lid, onder d, dient in de verklaring van verjaring te worden vermeld «dat de verjaring wordt betwist of niet wordt betwist door degene tegen wie zij werkt, zo die bekend is». Hieruit blijkt dat een eenzijdige verklaring van verjaring, die door een notaris wordt opgemaakt «overeenkomstig de verklaring van degene die de inschrijving verlangt» door de bewaarder in de registers kan worden ingeschreven, indien voldaan is aan voormeld vereiste van de in het tweede lid, onder d, omschreven vermelding. Meer dan deze vermelding is niet nodig. Enigerlei verplichting van degene die zich op de verjaring beroept of van de notaris om zich in verbinding te stellen met degene tegen wie de verjaring werkt of met degene die in de kadastrale registratie als rechthebbende op het registergoed is vermeld, is niet vereist, terwijl ook anderszins de waarborgen, die artikel 38, eerste lid, aan eenzijdige notariële verklaringen stelt, ontbreken.

De Raad acht dit onjuist, gelet op het ingrijpende rechtsgevolg dat de inschrijving van een eventueel onjuiste of betwistbare verklaring van verjaring krachtens artikel 3.1.2.8a kan hebben. Ter versterking van de door het ontwerp-Kadasterwet beoogde rechtszekerheid, dat de door de Rijksdienst (bij)gehouden openbare registers en kadastrale registratie zoveel mogelijk met de (rechts)werkelijkheid in overeenstemming zijn, en mede ter bescherming van het belang van hen die als rechthebbenden op het desbetreffende registergoed in de kadastrale registratie vermeld zijn, acht de Raad het gewenst dat de waarborgen van artikel 38 ook voor

de eenzijdige notatiële verklaringen van verjaring van artikel 35 zullen gelden.

18. Artikel 36

In de toelichting op dit artikel wordt, evenals in de parlementaire behandeling van artikel 3.1.2.10 (Parlementaire geschiedenis, bladzijde 149) gesteld dat de doorhaling van een inschrijving «een louter administratieve maatregel» is.

De Raad acht deze aanduiding van het rechtskarakter van de doorhaling niet juist, omdat daarin wordt miskend het burgerrechtelijke rechtsgevolg hetwelk de al of niet doorhaling van een inschrijving kan hebben voor derden, die krachtens de artikelen 3.1.2.6-8a Burgerlijk Wetboek op de juistheid van de openbare registers en de kadastrale registratie mogen vertrouwen. Doorhaling van een inschrijving is dus niet een «louter» administratieve maatregel, doch een administratieve maatregel met eventueel burgerrechtelijke rechtsgevolgen. Doorhaling van een inschrijving dient krachtens artikel 8, derde lid, van de Kadasterwet steeds te geschieden krachtens een (ander) ingeschreven stuk. Doorhaling is dus rechtens de inschrijving van een stuk welke inschrijving als administratief of feitelijk gevolg heeft dat een bestaande inschrijving wordt doorgehaald.

Aangezien de doorhaling krachtens de artikelen 3.1.2.6-8a B.W. rechtsgevolgen kan hebben, is de doorhaling van een inschrijving van belang voor de rechtstoestand van registergoederen, als bedoeld in artikel 3.1.2.2, eerste lid, onder a.

Indien een inschrijving die behoort te worden doorgehaald, desondanks blijft voortbestaan, mogen derden krachtens artikel 3.1.2.7, eerste lid, op de juistheid van die inschrijving vertrouwen en indien een inschrijving ten onrechte wordt doorgehaald, mitsdien op grond van een ingeschreven onjuist stuk, mag een derde krachtens artikel 3.1.2.8a er op vertrouwen dat het desbetreffende registergoed vrij is van de doorgehaalde inschrijving.

De wijziging die artikel 8, derde lid, van de Kadasterwet in het bestaande recht brengt in dier voege dat doorhaling slechts het administratieve en feitelijke gevolg is van de inschrijving van een stuk, hetwelk voor de rechtstoestand van registergoederen van belang is, maakt dat een afzonderlijke wettelijke regeling van de doorhaling in de artikelen 3.1.12.10 en 10a B.W. en in het onderhavige artikel 36 overbodig is.

Doorhaling kan vooreerst geschieden doordat degene te wiens behoeve de inschrijving, waarvan de doorhaling wordt verzocht, strekt, de bewaarder tot die doorhaling machtigt. In dat geval is er geen enkele moeilijkheid en geen wettelijke regeling nodig.

Het onderhavige artikel regelt echter het geval dat de doorhaling wordt verzocht op grond van een stuk, waaraan deze rechthebbende niet heeft medegewerkt. Indien deze afzonderlijke regeling er niet zou zijn, zou een stuk, waarin op grond van daarin gestelde en met bewijsstukken gestaafde feiten wordt geconcludeerd dat een bestaande inschrijving «waardeloos» is (geworden) en mitsdien de bewaarder tot doorhaling wordt gemachtigd, naar het de Raad voorkomt een «burgerrechtelijke rechtshandeling» in de zin, van artikel 27 zijn, zodat artikel 38 daarop van toepassing zou zijn.

De Raad ziet, evenmin als voor artikel 35, een reden om de waarborgen van artikel 38 niet ook te doen gelden voor ter inschrijving aangeboden stukken, inhoudende verklaringen van «waardeloosheid» en strekkende tot doorhaling van bestaande inschrijvingen. De rechtszekerheid, het belang van degene te wiens behoeve de bestaande inschrijving strekt en voormelde rechtsgevolgen, welke de al of niet handhaving van een inschrijving voor derden kunnen hebben, pleiten veeleer voor een toepassing van die waarborgen ook ingeval van verzoeken tot doorhaling.

Het ter inschrijving aangeboden stuk hetwelk de bewaarder tot doorhaling van een inschrijving machtigt, zou op grond van vorenstaande overwegingen door een notaris behoren te worden opgemaakt. Het onderhavige artikel 36 ware aldus te wijzigen, terwijl daarenboven in artikel 38, eerste lid, dit artikel 36 ware in te voegen, zodat ook de andere waarborgen van artikel 38 van toepassing zullen zijn op ter inschrijving aangeboden stukken tot doorhaling.

19. Artikel 38

Zoals bij de artikelen 35 en 36 is gemotiveerd, ware het eerste lid met deze artikelen aan te vullen.

Dit eerste lid legt aan de notaris een niet geringe taak en verantwoordelijkheid op, doordat hij moet beoordelen:

- ofwel welke personen bij het in te schrijven feit «betrokken» zijn en of deze personen al dan niet met het in te schrijven feit instemmen;

- ofwel dat de aan hem overgelegde stukken «genoegzaam aantonen» dat het in te schrijven feit zich inderdaad heeft voorgedaan.

Alhoewel de Raad zich kan verenigen met deze door de wetgever aan de notaris opgedragen taak, welke beslissingen kan omvatten betreffende moeilijke feitelijke en rechtsvragen, dient te worden bezien wie aansprakelijk is, indien een krachtens het eerste lid, onder a of b, verkregen inschrijving tengevolge van een mogelijke notariële beoordelingsfout onjuist blijkt te zijn en tengevolge van de derdenbescherming van de artikelen 3.1.2.7, eerste lid en 8a leidt tot benadeling van ofwel de derde ofwel de rechthebbende op het registergoed. Aan dit aspect van de voorgestelde regeling ware in de memorie van toelichting aandacht te besteden, met name aan de vraag of eventueel naast de aansprakelijkheid van de Staat krachtens artikel 3.1.2.11 en artikel 115 van de Kadasterwet gedacht zou moeten worden aan een wettelijke beroepsaansprakelijkheid van de notaris.

De procedure van het tweede lid is gelijk aan de procedure van artikel 3.1.2.4, echter met één belangrijk verschil. Degene, namens wie het stuk ter inschrijving is aangeboden – de «eiser» – kan, evenals bij een weigering tot inschrijving van een stuk, de bewaarder dagvaarden voor de president der rechtbank in kort geding en/of voor de rechtbank. Ingeval van artikel 38, tweede lid, moet alsdan deze «eiser» naast de bewaarder ook «allen die als partij bij het in te schrijven feit zijn betrokken» tijdig in het geding roepen. Deze bepaling welke dient ter bescherming van allen die belang hebben bij het al of niet in te schrijven feit, ontbreekt, naar het de Raad voorkomt ten onrechte, bij de voorgestelde procedure van artikel 3.1.2.4. Bij die procedure ontbreekt zelfs een verplichting van de eiser om degene die in de kadastrale registratie als rechthebbende op het desbetreffende registergoed is vermeld, als meest belanghebbende, in het geding te roepen.

Zoals bij de artikelen 3.1.2.4 en 3.1.2.10a reeds is opgemerkt is een dagvaardingsprocedure voor de president der rechtbank en/of voor de rechtbank, beide procedures met de mogelijkheid van hoger beroep en cassatie, naar de mening van de Raad, een te zware en kostbare procedure-regeling voor de al of niet inschrijving van een feit en de al of niet handhaving (doorhaling) van een inschrijving.

De administratiefrechtelijke procedure van de artikelen 59 en 61–64 – in welke bepalingen voor «de ambtenaar» worde gelezen «de Rijksdienst» – welke procedure blijkens de artikelen

91 en 98 mede geldt voor schepen en luchtvaartuigen, valt, in vergelijking met de voormelde procedures van het nieuwe B.W. op door eenvoud en doelmatigheid. De informele bezwaarschriftprocedure dient ter heroverweging van de door de bewaarder, ingevolge artikel 38, tweede lid, genomen beslissing tot boeking in het register van voorlopige aantekeningen. Doordat bij deze bezwaarschriftprocedure alle bij de al of niet inschrijving van het geweigerde stuk betrokken belanghebbenden ingevolge artikel 59 en artikel 61 in het geding worden opgeroepen, kunnen reeds in deze heroverwegingsfase van de procedure ofwel overlegging van nadere bewijsstukken, als bedoeld in artikel 38, eerste lid, onder b, ofwel verklaringen van instemming van de bij het in te schrijven feit betrokken partijen, als bedoeld in dat eerste lid, onder a, alsnog aan de bewaarder worden overgelegd.

Geschiedt dit niet en verklaart de bewaarder het bezwaarschrift tegen de weigering ongegrond, dan geeft de rechtbank dienaangaande een eindbeslissing na een eenvoudige verzoekschriftprocedure (memorie van toelichting bij artikel 62), zonder hoger beroep, doch met de mogelijkheid van cassatieberoep.

De Raad geeft daarom in overweging om de procedure van artikel 38, tweede, derde en vierde lid, evenals de procedures van artikel 3.1.2.4, tweede, derde en vierde lid en van artikel 3.1.2.10a, te vervangen door de procedure van de artikelen 59 en 61-64.

20. Artikel 49.

De betekenis van de kadastrale registratie blijkt voldoende uit dit artikel en de daarbij behorende memorie van toelichting. Aangezien blijkens bladzijde 28 van de memorie van toelichting op de artikelen 3.1.2.1 en volgende B.W. de openbare registers en de kadastrale registratie één geheel vormen en voor de bescherming van derden krachtens de artikelen 3.1.2.6-8a hetzelfde rechtsgevolg hebben, acht de Raad het wenselijk om het vijfde lid van het onderhavige artikel te wijzigen in dier voege dat «de wijze waarop de kadastrale registratie wordt gehouden» niet bij ministerieel besluit doch bij algemene maatregel van bestuur zal worden vastgesteld, evenals zulks in artikel 57 is bepaald voor de bijwerking van de kadastrale registratie. De motivering daarvan in de memorie van toelichting bij artikel 57 geldt ook hier.

21. Artikel 55.

Artikel 55, eerste lid, onder e, betreft de feitelijke gesteldheid van onroerende zaken. De memorie van toelichting bij artikel 49, laatste gedeelte en bij artikel 55, laatste gedeelte geeft als voorbeelden de aanduidingen weiland, bouwland, erf, heide, bos en industrieterrein; voorts het al of niet aanwezig zijn van gebouwen en de vermelding van straat en huisnummer. Deze voorbeelden, welke zouden kunnen worden aangevuld met uit kadastrale kaarten blijkende afmetingen en grenzen van percelen in verband met op die percelen al of niet (juist) aangegeven wegen en waterlopen, zijn duidelijk, doch de Raad acht het in de memorie van toelichting gestelde dat deze gegevens betreffende de feitelijke gesteldheid van onroerende zaken «niet betrekking hebben op de rechtstoestand van die zaken» minder juist.

Voor eerst kan de feitelijke gesteldheid van onroerende zaken van groot belang zijn voor de planologische rechtstoestand van die zaken, bijvoorbeeld voor de toepasselijkheid van overgangsbepalingen in bestemmingsplannen. Voorts kan de feitelijke gesteldheid van onroerende zaken, waaronder mede is begrepen het feitelijk bezit en/of het feitelijk gebruik van die zaken, van belang zijn voor de al of niet verkrijging van die zaken door verjaring ofwel voor het al of niet door non-usus teniet gaan van zakelijke rechten.

De Raad geeft mitsdien in overweging om de toelichting bij artikel 55, zomede die bij artikel 57 en bij artikel 72 te wijzigen in dier voege dat de feitelijke gesteldheid van onroerende zaken voor de rechtstoestand van die zaken van belang kan zijn.

22. Artikelen 59 en 61-64.

De Raad heeft de lof van deze eenvoudige en doelmatige administratiefrechtelijke procedure reeds voldoende bezongen en tevens aangetoond, dat deze procedure – mits voor «de ambtenaar» worde gelezen «de Rijksdienst» – zeer bruikbaar is om, in plaats van de zware en kostbare dagvaardingsprocedures van de artikelen 3.1.2.4 en 10a B.W., zomede van artikel 38 Kadasterwet, geschillen betreffende de weigering van inschrijvingen en van doorhalingen van inschrijvingen dan wel betreffende de boeking van ter inschrijving aangeboden stukken in het register van voorlopige aantekeningen, zo spoedig mogelijk en voor de belanghebbenden minst kostende wijze in rechte te doen beslissen.

Ingevolge artikel 63 beschikt de rechtbank «omtrent de wijze van bijhouding». De memorie van toelichting zegt over de mogelijke inhoud van deze beschikking niets. Het komt de Raad voor dat onder «bijhouding» moet worden verstaan alle in artikel 55 vermelde veranderingen in de kadastrale registratie.

Indien er dus een verandering van de kadastrale registratie heeft plaats gevonden op grond van artikel 55, eerste lid, onder a, dus op grond van een inschrijving in de openbare registers of de doorhaling van een inschrijving, tegen welke verandering in de kadastrale registratie een belanghebbende ingevolge de artikelen 59, eerste lid, en 61, een bezwaarschrift indient, dan is de inzet van dit geschil niet slechts het ongedaan maken van de bestreden wijziging of aanvulling van de kadastrale registratie, maar ook van de oorzaak van deze verandering in de kadastrale registratie, dus tevens het ongedaan maken van de bestreden inschrijving in de openbare registers of de bestreden doorhaling van een inschrijving in die registers. In deze gedachte – «bijhouding» in artikel 63 is de bijhouding van artikel 55, die in de eerste plaats geschiedt op grond van in de openbare registers ingeschreven stukken – is de rechtbank krachtens haar bevoegdheid om te beschikken «omtrent de wijze waarop de bijhouding zal plaats vinden» mede bevoegd om doorhaling van naar haar oordeel ten onrechte gedane inschrijvingen of herstel van naar haar oordeel ten onrechte verrichte doorhalingen te bevelen.

De Raad acht het wenselijk om, gelet op voorgaande beschouwing, de in artikel 63 aan de rechtbank toegekende bevoegdheid om te beschikken over de wijze van bijhouding, in dat artikel, althans in een nadere toelichting daarvan, te verduidelijken in voormelde zin.

Overige artikelen inzake de ontwerp-Invoeringswet

23. Artikel 3.1.1.12.

Uit de ontstaansgeschiedenis van deze bepaling blijkt dat voor een beroep op goede trouw, bijvoorbeeld voor de artikelen 3.1.2.6, 3.4.2.3a, 3.4.2.3b, 3.4.3.1 en 3.5.12, een zekere mate van onderzoek is vereist. «Zo wordt bijvoorbeeld bij de verkrijging van registergoederen, van een koper een onderzoek van de registers van de wijze waarop de verkoper zijn goed heeft verkregen, verlangd, wil de koper de voordelen van zijn goede trouw kunnen inroepen (artikel 3.1.2.6)».

Aldus is gesteld in de toelichting van het onderhavige artikel 3.1.1.12 door Prof. Meijers (Parlementaire geschiedenis, bladzijde 105). Deze onderzoekplicht blijkt eveneens uit de ontstaansgeschiedenis van artikel 3.1.2.7 (Parlementaire geschiedenis, bladzijden 132 en 134, midden).

De onderzoekplicht van degene die zich op grond van voormelde wettelijke bepalingen op goede trouw beroept, kan zelfs blijven gelden, indien er in feite geen mogelijkheid van een onderzoek is geweest. Voor dat geval bepaalt immers de tweede zin van artikel 3.1.1.12, dat goede trouw reeds geacht mag worden te ontbreken, indien degene die zich op goede trouw, terzake van het niet (behoren te) kennen van de feiten of het recht, beroept «goede reden tot twijfel had» ten aanzien van de feiten of het recht, waarop de goede trouw betrekking moet hebben.

De Raad vraagt, gelet op deze onderzoekplicht (memorie van toelichting bij artikel 3.1.1.12), aandacht voor de verhouding van de in artikel 3.1.1.12 en in artikel 3.1.2.6 vervatte onderzoekplicht en de door artikel 3.1.2.4, vijfde lid, op die onderzoekplicht gemaakte uitzondering voor een onderzoek in het register van voorlopige aantekeningen.

Volgens de algemene regel van artikel 3.1.2.6 wordt een beroep op goede trouw niet aanvaard «wanneer dit beroep insluit een beroep op onbekendheid met feiten die door raadpleging van de registers zouden zijn gekend». Tot die registers behoort ook het register van voorlopige aantekeningen (artikel 8, eerste lid, onder d, en artikel 15 van de Kadasterwet), in welk register worden geboekt de (voorlopig) geweigerde inschrijvingen ingevolge artikel 3.1.2.4 en artikel 38, tweede lid van de Kadasterwet. Of er ten aanzien van een registergoed voorlopige aantekeningen bestaan blijkt daarenboven uit de kadastrale registratie van dat goed ingevolge artikel 49, eerste lid, onder b en e, en de bijhouding van die kadastrale registratie krachtens de artikelen 55, tweede lid, en 57. Door raadpleging van de kadastrale registratie en/of van het register van voorlopige aantekeningen kan dus iedereen gemakkelijk weten, of er ten aanzien van een registergoed een inschrijving is te verwachten, al of niet na een rechterlijk bevel. Een in het register van voorlopige aantekeningen geboekt stuk kan tot de verzochte inschrijving of doorhaling van een

inschrijving op het registergoed leiden en kan dus van groot belang zijn (worden) voor de rechtstoestand van het desbetreffende registergoed. Door inzage van de kadastrale registratie in het register van voorlopige aantekeningen kan dus de koper van een registergoed «goede reden tot twijfel» hebben, als bedoeld in artikel 3.1.1.12, zodat volgens die bepaling goede trouw zou ontbreken, hij kan immers na kennisneming van die voorlopige aantekening betwijfelen of de verkoper ten tijde van de overeenkomst nog wel beschikkingsbevoegd was, indien bij voorbeeld overeenkomstig artikel 3.2.14 een buitengerechtelijke nietigverklaring van de vorige aankomsttitel ter inschrijving is aangeboden en in het register van voorlopige aantekeningen is geboekt. Ook is het mogelijk dat de koper van een hypothecaire vordering door raadpleging van de kadastrale registratie en het register van voorlopige aantekeningen «goede reden tot twijfel» heeft aan het bestaan van de door hem gekochte hypothecaire vordering, indien uit het register van voorlopige aantekeningen blijkt dat de schuldenaar met overlegging van de bewijsstukken dat hij de hypothecaire vordering geheel heeft afgelost, overeenkomstig artikel 36 Kadasterwet een verklaring heeft willen doen inschrijven, welke inschrijving de bewaarder (voorlopig) heeft geweigerd.

Uit deze beschouwing volgt de vraag of en zo ja, waarom er voldoende reden bestaat om op de in artikel 3.1.1.12, in verband met artikel 3.1.2.6 vervatte onderzoekplicht, waaraan door raadpleging van de kadastrale registratie en de openbare registers gemakkelijk kan worden voldaan, de in artikel 3.1.2.4, vijfde lid, voorgestelde uitzondering te maken.

De Raad ziet vooralsnog geen reden om deze uitzondering te maken. Immers ook indien en zolang er over de rechtstoestand van een registergoed wordt geprocedeerd voor de burgerlijke rechter en de dagvaarding is krachtens artikel 3.2.2.2, eerste lid, onder f, in verband met artikel 39 Kadasterwet in de registers ingeschreven, wordt deze uitzondering niet gemaakt. Ook dan is er echter onzekerheid, eenzelfde onzekerheid als bestaat bij boeking in het register van voorlopige aantekeningen, over de rechtstoestand van het desbetreffende registergoed.

Te overwegen ware derhalve of artikel 3.1.2.4, vijfde lid, gelet op de door artikel 3.1.1.12 gebrachte

bepalingen in het vereiste van goede trouw, wel gehandhaafd moet worden. In ieder geval ware aan de verhouding van deze artikelen in de memorie van toelichting aandacht te besteden.

Redactioneel ware, teneinde in het onderhavige artikel het woord «ze» te vermijden, de woorden «maar ook indien hij ze» te vervangen door «of».

24. Artikel 3.1.1.14.

Volgens de memorie van toelichting wil het tweede lid geen uitputtende opsomming geven van alle gevallen van misbruik van bevoegdheid. Dit tweede lid wil slechts bepalen dat in de daargenoemde gevallen zeker misbruik van bevoegdheid aanwezig is, doch wil niet uitsluiten dat de rechtspraak dit daarnaast nog in andere gevallen gaat aannemen (memorie van toelichting bij artikel 3.1.1.14, vier-na-laatste alinea).

De Raad meent dat dit standpunt in de wet zelf tot uitdrukking behoort te worden gebracht. De huidige redactie wekt de indruk van een limitatieve opsomming.

Bij een aanvulling van de redactie in voormelde zin, bij voorbeeld door invoeging van de woorden «onder meer», ware tevens in dit tweede lid het woord «men» te verwijderen, door ofwel te redigeren in de lijdende vorm ofwel «misbruik van bevoegdheid» tot onderwerp van de omschrijvingen te maken.

De Raad van State geeft U in overweging de wetsontwerpen 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,
W. Scholten

