

Vergaderjaar 2012–2013

33 419

Wijziging van de Wet op het notarisambt in verband met de uitbreiding van de nationaliteitseis voor benoeming tot notaris tot personen met de nationaliteit van een andere lidstaat van de Europese Unie, van een overige staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte of de Zwitserse Bondsstaat

Nr. 3

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt / uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 26, vijfde lid, van de Wet op de Raad van State)

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

Inleiding

Dit wetsvoorstel schaft het nationaliteitsvereiste voor de benoeming tot notaris niet verder af dan nodig is in verband met de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 1 december 2011, C-157/09. Dit betreft een beperking van het toepassingsbereik van de Wet van 18 juni 2012 tot wijziging van de Wet op het notarisambt in verband met het laten vervallen van het nationaliteitsvereiste voor benoeming tot notaris (Stb. 2012, 272). In die wet is het nationaliteitsvereiste, zoals opgenomen in artikel 6, eerste lid, van de Wet op het notarisambt in zijn geheel komen te vervallen. Aan die wet lag het kabinetsstandpunt uit 2006 ten grondslag dat een nationaliteitsvereiste geen toegevoegde waarde heeft, gelet op de eisen die aan benoembaarheid tot notaris worden gesteld (zie de brief van de Minister van Justitie d.d. 7 februari 2006, Kamerstukken II 2005/06, 23 706, nr. 64, p. 8).

Tijdens de behandeling in de Eerste Kamer op 5 juni 2012 van wetsvoorstel 31 040, dat heeft geleid tot de wet van 18 juni 2012, is, ook tegen de achtergrond van de uitspraak van het Hof en de implementatie daarvan in andere EU-lidstaten, een sterk pleidooi gevoerd voor het niet wereldwijd laten vervallen van het nationaliteitsvereiste, en niet verder te gaan dan waartoe de uitspraak van het Hof van Justitie noodzaakt. Het laten vervallen van het nationaliteitsvereiste zonder de bedoelde beperking zou in feite een nationale kop betekenen die niet gebaseerd is op wederkerigheid. Het zou voor onderdanen van derde landen mogelijk zijn om, als zij aan de daartoe gestelde kwaliteitseisen voldoen, zich in Nederland te vestigen als notaris, terwijl het omgekeerde niet het geval is.

In meerderheid heeft de Eerste Kamer mij verzocht tot beperking van het nationaliteitsvereiste tot het vereiste van inburgering dan wel burgerschap van de Europese Economische Ruimte (EER). Ik heb besloten om aan deze wens tegemoet te komen en om derhalve het nationaliteits-

vereiste niet verder af te schaffen dan strikt noodzakelijk. De eerder aangehaalde wet van 18 juni 2012 zal daarmee niet in werking treden en wordt via dit wetsvoorstel ingetrokken. Binnen de Europese Unie en de EER heeft dit tot gevolg dat de lidstaten voor burgers met de nationaliteit van een andere lidstaat onderling geen nationaliteitsbelemmering opwerpen om indien gewenst daar notaris te worden. Aldus wordt wederkerigheid bereikt als het gaat om de benoembaarheid van de beroepsbeoefenaar, als aan alle daartoe gestelde kwaliteitseisen wordt voldaan. Nationaliteit speelt daarbij geen rol meer. Of iemand het beroep ook daadwerkelijk kan uitoefenen blijft uiteraard afhankelijk van de mogelijkheden op de arbeidsmarkt.

Ontwikkelingen

Sinds het kabinetsstandpunt uit 2006 en de aanvaarding van wetsvoorstel 31 040 door de Tweede Kamer op 5 juli 2007 hebben zich ontwikkelingen voorgedaan op de markt van de dienstverlening van notarissen in Europa die een beperktere reikwijdte van de afschaffing van de nationaliteitseis rechtvaardigen.

De notariële beroepsuitoefening kent in toenemende mate grensoverschrijdende aspecten. Het streven van de Europese Commissie is erop gericht om belemmeringen in de dienstverlening op Europees niveau terug te dringen. Zo is op 21 december 2007 de Algemene wet erkenning EG-beroepskwalificaties in werking getreden, waarmee de Europese richtlijn erkenning beroepskwalificaties (PbEU L 255) is geïmplementeerd. Deze richtlijn heeft tot doel de grensoverschrijdende toegang tot gereguleerde beroepen in de lidstaten te vergemakkelijken, door te waarborgen dat migrerende beroepsbeoefenaars die hun beroepskwalificaties hebben behaald in een EU-lidstaat, in een van de landen van de EER of in Zwitserland, toegang hebben tot hetzelfde beroep of een daarmee vergelijkbaar beroep in een andere EU-lidstaat, EER-lidstaat of Zwitserland. In Nederland is deze EU-richtlijn onder andere ook uitgevoerd voor de kandidaat-notarissen. Dit wetsvoorstel tot wijziging van het nationaliteitsvereiste sluit qua territoriaal toepassingsbereik aan bij die EU-richtlijn.

Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft in diverse zaken uitspraak gedaan betreffende inbreukprocedures ingesteld door de Europese Commissie tegen België, Frankrijk, Luxemburg, Oostenrijk, Duitsland, Griekenland en, als reeds aangehaald, Nederland, wegens het vereisen van de nationaliteit van de betreffende lidstaat voor de toegang tot het beroep van notaris. Het Hof is in al deze zaken tot de conclusie gekomen dat een dergelijk nationaliteitsvereiste in strijd is met het beginsel van de vrijheid van vestiging, zoals neergelegd in artikel 43 EG-Verdrag (thans artikel 49 VWEU).

In het voetspoor van deze ontwikkelingen zijn de meeste lidstaten inmiddels gekomen tot afschaffing van de strikt formele nationaliteitseis. Dat is echter niet ongeclausuleerd gebeurd, in die zin dat de eis is verruimd van het nationale burgerschap naar het Unieburgerschap. Dikwijls is in die verruiming ook betrokken de nationaliteit van landen die partij zijn bij de Europese Economische Ruimte (Noorwegen, IJsland, Liechtenstein) alsmede Zwitserland dan wel landen met een ander associatieverdrag.

Het gaat hierbij om België, Duitsland, Estland, Frankrijk, Griekenland, Italië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Malta, Oostenrijk, Portugal en Spanje. Op Duitsland na hebben deze landen het afschaffen van de nationaliteitseis beperkt tot onderdanen van de Europese Unie en sommige landen (zoals Frankrijk) tot de EU alsmede de EER.

Voor Nederland en voor het Nederlandse notariaat is het wenselijk om ook bij deze ontwikkelingen aan te sluiten en in de afschaffing van de nationaliteitseis voor de benoeming tot notaris niet verder te gaan dan in Unieverband noodzakelijk is. Hoewel nationaliteit geen aanvullende garantie vormt op het stelsel van kwaliteit en integriteit zoals dat wettelijk geregeld is, wordt met de vereiste van het Unieburgerschap of een nationaliteit van de Europese Economische Ruimte en Zwitserse Bondsstaat enerzijds recht gedaan aan de verplichting om geen onnodige belemmeringen voor het vrij verkeer van diensten op te werpen door werknemers of zelfstandige beroepsbeoefenaren hun werkzaamheden te laten verrichten ook elders binnen de Europese Unie of de EER of de Zwitserse Bondsstaat. Anderzijds sluit het wetsvoorstel uit dat onderdanen met de nationaliteit van een derde land die geen aanspraak kunnen maken op het EU-regime, zich in Nederland kunnen vestigen als notaris. Ik heb bij de behandeling in de Eerste Kamer op 5 juni 2012 toegezegd dat een wetsvoorstel zal worden voorbereid met als strekking dat het nationaliteitsvereiste wordt vervangen door een Unieburgerschap, inclusief het burgerschap van de landen van een van de landen van de Europese Economische Ruimte (Handelingen I 2011/12, nr. 31, p. 10). Dit wetsvoorstel strekt daartoe.

De Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie heeft laten weten geen bezwaar te hebben tegen de inhoud en strekking van het wetsvoorstel. Dit wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de administratieve lasten van burgers en bedrijven en heeft ook geen andere bedrijfseffecten (nalevingskosten).

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

In dit wetsvoorstel is uitgegaan van de tekst van de Wet op het notarisambt zoals deze luidt na inwerkingtreding van de Wet van 29 september 2011 tot wijziging van de Wet op het notarisambt naar aanleiding van de evaluatie van die wet, alsmede regeling van enkele andere onderwerpen in die wet en wijziging van de Wet op het centraal testamentenregister en van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Stb. 2011, 470).

ARTIKEL I

A

Dit onderdeel strekt er ten eerste toe het nationaliteitsvereiste voor de benoeming tot notaris uit te breiden tot personen met de nationaliteit van een andere lidstaat van de Europese Unie of van een staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte. Voor een toelichting op deze verruiming van de nationaliteitseis zij verwezen naar het algemene deel van de memorie van toelichting. Op grond van de op 21 juni 1999 te Luxemburg tot stand gekomen Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Zwitserse Bondsstaat, anderzijds, over het vrije verkeer van personen (hierna: de Overeenkomst) (Trb. 2000, 16) moeten Zwitserse onderdanen voor wat betreft het vrije verkeer van personen in Nederland op dezelfde wijze toegang kunnen krijgen tot economische activiteiten als EU-onderdanen en de onderdanen van de overige staten die partij zijn bij de EER-Overeenkomst (Liechtenstein, Noorwegen en IJsland). Nu het nationaliteitsvereiste voor de benoeming tot notaris wordt uitgebreid tot personen met de nationaliteit van een andere lidstaat van de Europese Unie, zullen ook personen met de Zwitserse nationaliteit de mogelijkheid moeten verkrijgen om in Nederland tot notaris benoemd te worden.

In de Algemene wet erkenning EG-beroepskwalificaties is de erkenning van een in Zwitserland genoten opleiding reeds geregeld (artikel 10, onderdeel a, van die wet).

Voorts strekt het onderdeel er toe aan artikel 6, tweede lid, een onderdeel toe te voegen inhoudende dat een beheersing van de Nederlandse taal is vereist voor de benoembaarheid tot notaris. Deze taaleis is eveneens opgenomen in de eerdergenoemde wet van 18 juni 2012 (zie de in die wet opgenomen wijziging van artikel 8, derde lid, van de Wet op het notarisambt). De notaris dient de Nederlandse taal met het oog op zijn werkzaamheden actief en passief te beheersen. Zowel mondeling als schriftelijk zal de notaris zijn cliënten op zorgvuldige wijze van advies moeten kunnen dienen en in staat moeten zijn de hem voorgelegde stukken te beoordelen. De vaardigheid in de Nederlandse taal is van bijzonder belang daar de notaris in het kader van de ambtsuitoefening op de hoogte dient te zijn van de Nederlandse wet- en regelgeving en hij – op enkele uitzonderingen na – de stukken in het Nederlands opstelt. Ook zal de notaris in staat dienen te zijn de in het Nederlands gestelde stukken van de kandidaat-notaris te controleren. Voorafgaand aan een mogelijke benoeming tot notaris dient een kandidaat-notaris minimaal zes jaar bij een notariskantoor werkzaam te zijn. Deze termijn zal doorgaans afdoende zijn om de beheersing van de Nederlandse taal op een zodanig niveau te brengen dat deze -indien benoemd tot notaris- in staat is de cliënten goed voor te lichten en om de stukken in het Nederlands op te stellen. Het is gezien het voorgaande de verwachting dat het niveau van beheersing van het Nederlands steeds afdoende zal zijn. Voor het geval de beheersing van de Nederlandse taal toch onvoldoende blijkt voorziet dit wetsvoorstel in de mogelijkheid het verzoek om benoeming af te wijzen. De Minister van Veiligheid en Justitie oordeelt over het niveau van de taalbeheersing. Hij doet dit met inachtneming van de gegevens die de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie en Bureau Financieel Toezicht hem verstrekken. Hoewel het instellen van een taalvereiste een vorm van indirecte discriminatie kan vormen in de zin van artikel 18 VWEU, is het gerechtvaardigd nu het is gebaseerd op objectieve overwegingen die los staan van de nationaliteit van de betrokken personen, en noodzakelijk en proportioneel is om het notarisambt in Nederland te kunnen uitoefenen.

B

Wanneer een notaris het Nederlanderschap verliest, of de nationaliteit van een andere lidstaat van de Europese Unie, van een overige staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte of van de Zwitserse Bondsstaat, kan deze worden ontslagen. Dit onderdeel strekt er toe deze uitbreiding van de ontslaggrond te verwerken in artikel 14 van de Wet op het notarisambt.

ARTIKEL II

Dit artikel strekt ertoe de Wet van 18 juni 2012 tot wijziging van de Wet op het notarisambt in verband met het laten vervallen van het nationaliteitsvereiste voor benoeming tot notaris (Stb. 2012, 272) in te trekken, in verband met de wens het nationaliteitsvereiste niet zonder meer te laten vervallen.

ARTIKEL III

In artikel IX van de Wet van 29 september 2011 tot wijziging van de Wet op het notarisambt naar aanleiding van de evaluatie van die wet, alsmede regeling van enkele andere onderwerpen in die wet en wijziging van de Wet op het centraal testamentenregister en van de Wet ter voorkoming

van witwassen en financieren van terrorisme (Stb. 2011, 470) was voorzien in een samenloopbepaling voor het geval de Wet van 18 juni 2012 tot wijziging van de Wet op het notarisambt in verband met het laten vervallen van het nationaliteitsvereiste voor benoeming tot notaris (Stb. 2012, 272) in werking zou treden. Nu laatstgenoemde wet wordt ingetrokken (zie artikel II), en anderszins ook geen sprake is van een samenloop, is de samenloopbepaling overbodig en kan deze vervallen.

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven