

Vergaderjaar 2007–2008

31 040

Wijziging van de Wet op het notarisambt in verband met het laten vervallen van het nationaliteitsvereiste voor benoeming tot notaris

B

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 4 april 2008

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de reacties van de fracties van CDA, VVD, PvdA, SGP en de Christen-Unie. Het doet mij genoegen dat de leden van de CDA-fractie voldoende waarborgen aanwezig achten in het stelsel van kwaliteitseisen vooraf en toezicht- en correctiemechanismen. Verder deel ik de gedachte van deze leden dat het stellen van de taaleis een voorwaarde is voor het kunnen laten vervallen van het nationaliteitsvereiste. De leden van de genoemde fracties hebben bij onderdelen van het wetsvoorstel nog vragen gesteld en opmerkingen gemaakt waarop ik in het navolgende zal ingaan. Ik houd daarbij de indeling en volgorde van het voorlopig verslag aan.

Toezending met redenen omkleed advies

Naar aanleiding van het verzoek daartoe heb ik het met redenen omkleed verslag separaat aan de Eerste Kamer gezonden.

De leden van de commissie vragen waarom het nationaliteitsvereiste niet is vervangen door het vereiste van Unieburgerschap. Het kabinet is van oordeel dat het nationaliteitsvereiste en in het verlengde daarvan het Unieburgerschap geen toegevoegde waarde hebben ten opzichte van de overige benoemingsvereisten, het taalvereiste daarbij inbegrepen. Welke nationaliteit iemand ook moge hebben, aan iedereen worden dezelfde benoemingseisen en – eenmaal benoemd als notaris – dezelfde kwaliteits- en integriteitseisen gesteld. Volledigheidshalve merk ik op dat iedere burger die gebruik wenst of dient te maken van de diensten van een notaris zich kan wenden tot een notaris naar eigen keuze. Op het uitoefenen van het openbaar gezag wordt in het navolgende ingegaan.

Openbaar gezag

De leden van de fracties van CDA, VVD, Christen-Unie en SGP hebben vragen gesteld over het «juridisch dispuut» tussen Nederland en de Europese Commissie.

De leden van de fracties van het CDA en VVD maken uit de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer op dat het kabinet de

uitleg van de Europese Commissie over het criterium «rechtstreekse en specifieke deelneming aan openbaar gezag» ten aanzien van de taakuitoefening van de notaris niet deelt, maar dat het kabinet thans het juridisch dispuut niet wenst voort te zetten. Deze uitleg van de leden van de Tweede Kamer kan ik bevestigen. Ik acht het niet zinvol om een juridisch dispuut over het nationaliteitsvereiste met de Europese Commissie voort te zetten, wanneer het kabinet om beleidsmatige redenen besloten heeft een wetsvoorstel in te dienen waarmee het nationaliteitsvereiste wordt afgeschaft. Hierbij teken ik wel aan dat het juridisch dispuut met de Commissie is opgeschort. Nederland heeft *niet* erkend dat het de lezing van de Europese Commissie over het voornoemde criterium deelt. De Commissie heeft laten weten dat de inbreukprocedure beëindigd wordt, indien Nederland, al is het om beleidsmatige redenen, het nationaliteitsvereiste laat vervallen. De specifieke vraag van de leden van de fractie van het CDA of in het dispuut aan de orde is geweest dat een notariële akte een executoriale titel kan vormen en als dwingend bewijs geldt, kan ik bevestigend beantwoorden.

De leden van de fracties van Christen-Unie en SGP vragen wat het argument is voor de aandrang aan de zijde van de regering met dit wetsvoorstel, nu ik in de Tweede Kamer heb gesteld dat er geen sprake is van druk uit Europa. Zoals hiervoor opgemerkt heeft het kabinet op beleidsmatige gronden besloten om het nationaliteitsvereiste af te schaffen. Hiermee kan tevens een juridisch dispuut met de Europese Commissie beëindigd worden. Er ligt derhalve geen harde termijn waarbinnen het voorstel in werking moet treden, zoals bijvoorbeeld bij implementatiewetgeving wel het geval is. Anderzijds hebben Nederland en de Europese Commissie er baat bij dat het juridisch dispuut beëindigd kan worden. Met het voeren van een procedure bij het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (hierna: het Hof) is veel tijd en daarmee ook geld gemoeid. De Europese Commissie wenst geen permanente opschorting van het dispuut. Voortgang is daarom gewenst.

De leden van de fracties van het CDA en de VVD vragen de regering wat het gevolg van dit wetsvoorstel met betrekking tot het nationaliteitsvereiste voor andere functies kan zijn. Zoals eerder opgemerkt volgt de regering met dit wetsvoorstel inhoudelijk de visie van de Europese Commissie niet. Europeesrechtelijk zal de regering geen andere koers gaan varen; er zijn als gevolg van dit wetsvoorstel dan ook geen directe gevolgen voor andere functies met openbaar gezag te verwachten. Ook op nationaal niveau heeft de regering momenteel geen plannen om de nationaliteitseis voor andere functies in de lijn van dit wetsvoorstel te wijzigen. De vraag van de leden van de VVD-fractie in dit verband of een en ander betekent dat het nationaliteitsvereiste sowieso niet of nauwelijks meer gesteld kan worden is thans moeilijk te beantwoorden, omdat zulks een afzonderlijke beleidsmatige afweging vraagt voor iedere specifieke functie waarvoor het nationaliteitsvereiste geldt. Voor het notariaat is deze afweging thans gemaakt, voor andere door de leden van de VVD-fractie als voorbeeld genoemde functies niet en daartoe is thans ook geen aanleiding.

De leden van de fractie van de PvdA constateren dat pas in 1994 in de wet is opgenomen dat de notaris de Nederlandse nationaliteit dient te bezitten. Deze leden verzoeken om een weergave van de exacte motivering voor het destijds opnemen van het nationaliteitsvereiste in de wet.

De bepaling inzake het nationaliteitsvereiste is ouder dan de leden van de fractie van de PvdA veronderstellen. In het op 3 mei 1994 ingediende voorstel van wet houdende wettelijke regeling van het notarisambt, mede ter vervanging van de Wet van 9 juli 1842, Stb. 20 op het Notarisambt en

de Wet van 31 maart 1847, Stb. 12, houdende de vaststelling van het tarief betreffende het honorarium der notarissen en verschotten (Wet op het notarisambt) is het nationaliteitsvereiste opgenomen in artikel 5, eerste lid. In de toelichting bij dit artikel is vermeld dat de eis van het Nederlandschap is gehandhaafd (Kamerstukken II 1993–1994, 23 706, nr. 3). Deze eis is overgenomen uit de Wet op het Notarisambt van 9 juli 1842, Stb. 20. In artikel 10 van die wet was bepaald: «Om tot notaris benoemd te kunnen worden, moet men onverminderd de vereichten bij de grondwet voorgeschreven» (...). Deze verwijzing naar de Grondwet was opgenomen aangezien het notariaat een zogenaamde «openbare bediening» was. Op een openbare bediening was artikel 8 van de Grondwet van 1840 van toepassing. Dit artikel luidde, voor zover relevant, als volgt: «Tot alle andere bedieningen zijn *alle* de ingezetenen, zonder onderscheid, benoembaar, welke geboren Nederlanders zijn, of, hetzij door wetduiding, hetzij door naturalisatie daarvoor gehouden worden». Ook in de Wet op het Notarisambt van 1842 was het nationaliteitsvereiste dus opgenomen.

Deze uitleg is van belang voor de beantwoording van vragen van de fracties van Christen-Unie, SGP en de PvdA. De leden van deze fracties vragen wat er ten opzichte van de redenering in 1994 nu exact gewijzigd is in het openbaar gezag van de notaris dan wel in zijn uitoefening van de wettelijke taken. Voorts vragen deze leden hoe het te verklaren valt dat de wet vrijwel vanaf het begin een bepaling kent die het nationaliteitsvereiste als voorwaarde voor uitoefening van het ambt stelt, hoewel zich toen nog geen notarissen van buitenlandse origine aandienen, terwijl nu dat laatste wél het geval is, wordt voorgesteld het nationaliteitsvereiste te doen vervallen.

In de periode van de Grondwet van 1840 was het nog van belang in de wet te bepalen dat alle Nederlanders toegang hadden tot een openbaar ambt. Bij de wijziging van de Wet op het notarisambt is het accent op dit punt verschoven. Het huidige artikel 6, eerste lid, verwijst niet meer naar de Grondwet op grond waarvan *alle ingezetenen in gelijke mate* toegang hebben tot een openbaar ambt, maar stelt: «Tot notaris is slechts benoembaar hij die de Nederlandse nationaliteit beschikt». In de toelichting staat hierbij het volgende: «Dit vereiste is te verklaren uit de omstandigheid dat de notaris is belast met werkzaamheden ter uitoefening van het openbaar gezag, zoals het opmaken van notariële akten die een executoriale titel vormen. Anders ligt dit voor wat betreft de andere beroepsactiviteiten. Daarvoor kan de eis van Nederlandschap niet gesteld worden. Die werkzaamheden, zoals bijvoorbeeld het opmaken van ondershandse akten, kunnen ook door anderen (advocaten en belastingadviseurs) worden verricht, voor welke beroepsbeoefenaren de eis van het Nederlandschap niet geldt. Omdat het niet mogelijk is te bepalen dat de eis van Nederlandschap alleen geldt voor zover de notaris werkzaamheden verricht ter uitoefening van het openbaar gezag, moet die eis in het algemeen aan iedere notaris gesteld worden». Erkend wordt dat het nationaliteitsvereiste niet voor alle werkzaamheden van de notaris gesteld hoeft te worden, maar dat de uitoefening van het openbaar gezag in combinatie met de ondeelbaarheid van het ambt noopt de eis te stellen.

In de Nederlandse wetgeving is niet in algemene zin bepaald dat bij de uitoefening van openbaar gezag het bezit van de Nederlandse nationaliteit verplicht is. In de nota naar aanleiding van het verslag is op dat punt verwezen naar de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Deze bestuursorganen oefenen ongetwijfeld openbaar gezag uit, maar ten aanzien van de bestuurders van deze organen ontbreekt een verplichting dat zij over de Nederlandse nationaliteit dienen te beschikken. Nu de Nederlandse wetgeving geen algemene verplichting kent om bij de uitoefening van openbaar gezag het bezit van de Nederlandse nationaliteit verplicht voor

te schrijven, bestaat de mogelijkheid om per wet te bezien of een dergelijke eis wel noodzakelijk is. Ten aanzien van de Wet op het notarisambt heeft de Commissie Hammerstein geoordeeld dat het nationaliteitsvereiste kan vervallen. Het kabinet heeft deze aanbeveling, mede met het oog op het aanwezige stelstel van kwaliteitseisen vooraf, toezicht en correctiemechanismen en de te stellen taaleis, overgenomen (Kamerstukken II 2005–2006, 23 706, nr. 64 , blz. 8).

EU-lidstaten

De leden van de VVD-fractie vragen of er naast Nederland nog andere lidstaten zijn die geconfronteerd zijn met een inbreukprocedure van de Europese Commissie. Ik heb dit nagevraagd bij de Europese Commissie. De Commissie heeft Bulgarije en Roemenië in gebreke gesteld. Letland, Litouwen, Malta, Polen, Slowenië, Slowakije en Tsjechie hebben een met redenen omkleed advies ontvangen. België, Duitsland, Frankrijk, Griekenland, Luxemburg en Oostenrijk zijn voor het Hof gedaagd. Ik zal de Eerste Kamer zo spoedig mogelijk doch uiterlijk tijdens de mondelinge behandeling van dit wetsvoorstel informeren of de landen die geconfronteerd zijn met een inbreukprocedure voornemens zijn het nationaliteitsvereiste af te schaffen en indien dat niet het geval is van de redenen waarom niet. Via de Commissie heb ik geen signalen ontvangen dat deze landen voornemens zijn het nationaliteitsvereiste te laten vervallen, maar gezien de vragen van de Kamer ga ik dit nog na. Daarbij zal ik tevens ingaan op de redenen van Spanje, Italië en Portugal om het nationaliteitsvereiste af te schaffen en in het geval van Italië en Spanje de afschaffing te beperken tot EU-lidstaten. Ten aanzien van Portugal zal ik de vraag beantwoorden over de stand van zaken met betrekking tot het nationaliteitsvereiste.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat Slovenië voornemens is het nationaliteitsvereiste te laten vervallen op basis van reciprociteit. Deze leden vragen de regering of deze voorwaarde de toets van artikel 43–45 van het EG-verdrag zal kunnen doorstaan. Voorts vragen deze leden naar de kans van slagen van een inbreukprocedure tegen een deel van de lidstaten dat het nationaliteitsvereiste kent in het licht van het rechtsbeginsel dat een ieder gelijk wordt behandeld voor de wet. De antwoorden op de gestelde vragen zijn afhankelijk van het oordeel van het Hof. Nu Nederland ten aanzien van het nationaliteitsvereiste zelf van mening verschilt met de Europese Commissie en het Europees Hof over deze kwestie nog geen uitspraak heeft gedaan, is het op dit moment raadzaam het oordeel van het Hof af te wachten. Het is niet aan het kabinet om op een dergelijk oordeel vooruit te lopen.

De leden van de fracties van de Christen-Unie en de SGP verwijzen naar een passage in de memorie van toelichting waar sprake is van een inbreukprocedure en het opleggen van boetes door de Europese Commissie. Deze leden vragen of dit conform de gebruikelijke stand van zaken is, temeer daar het met redenen omkleed advies van minder dan een jaar geleden dateert, en sinds welke datum Nederland verplicht is het nationaliteitsvereiste te laten vervallen.

Zoals bekend, is het boetebeleid van de Europese Commissie inzake het niet naleven van verdragsbepalingen gewijzigd. Indien Nederland veroordeeld wordt door het Hof, zal er een termijn gegeven worden waarbinnen aan het niet naleven van het verdrag een eind moet komen. Daarna kan Nederland in tweede instantie veroordeeld worden tot het betalen van een boete en eventueel een dwangsom. Het met redenen omkleed advies is de laatste stap van de Europese Commissie voordat een zaak bij het Hof aanhangig wordt gemaakt. Als gevolg van het feit dat de Europese

Commissie voorlopig heeft afgezien van vervolgstappen in de inbreuk-procedure, is er nog geen sprake van een zaak bij het Hof. De Europese Commissie stelt zich op het standpunt dat het stellen van het nationaliteitsvereiste in strijd is met het EG-Verdrag en dat Nederland daarmee verplicht is dit vereiste (zo snel mogelijk) te laten vervallen. Als vermeldt Nederland deze uitleg van het Verdrag niet en bestaat er wat Nederland betreft op dit moment geen Europeesrechtelijke verplichting het vereiste af te schaffen.

De leden van de fracties van Christen-Unie en SGP vragen voorts wat ertegen zou pleiten om het wetsvoorstel pas in werking te laten treden wanneer meer dan de helft van de EU-lidstaten eenzelfde regeling heeft tot stand gebracht als Nederland voornemens is te doen, dus afschaffing van alle staten en dus zonder wederkerigheidsvereiste. De leden van de VVD-fractie vragen waarom er niet gekozen is voor een reciprociteitseis voor landen buiten de Europese Unie.

Het kabinet beschouwt het laten vervallen van het nationaliteitsvereiste niet als een punt dat afhankelijk is van het al dan niet tegelijk afschaffen van dit vereiste door de andere betrokken lidstaten of landen buiten de Europese Unie. Als gemeld is het kabinet op beleidsmatige redenen tot het oordeel gekomen dat het nationaliteitsvereiste kan komen te vervallen en dat er geen reden is de regeling te vervangen door een eis dat men onderdaan moet zijn van een EU-lidstaat of het afschaffen afhankelijk te maken van reciprociteit. Ook een persoon met bijvoorbeeld de Amerikaanse nationaliteit die in Nederland notaris wil worden en daarbij aan alle vereisten voldoet, is wat het kabinet betreft geschikt om het ambt van notaris uit te oefenen. Hiermee vervalt de koppeling aan de aanpassing van de regelgeving van andere betrokken EU-lidstaten. Het is daarbij niet de verwachting dat het aantal niet-Nederlanders dat in Nederland notaris wil worden fors zal zijn waardoor een gelijktijdige inwerkingtreding of reciprociteitsregeling gewenst is.

Openstellen notarisambt

De leden van de CDA-fractie onderschrijven het stellen van een taaleis. Wel vragen deze leden of de wijze van toetsing wel voldoende recht doet aan het belang dat met deze taaleis gediend wordt. Met deze leden is het kabinet van oordeel dat het stellen van een taaleis van belang is. De notaris vervult een belangrijke functie in het rechtsverkeer waarbij een goede beheersing van de Nederlandse taal gewenst is. Als criterium voor deze toetsing is gekozen «de goede uitoefening van het ambt». Hiermee wordt uiting gegeven aan het feit dat betrokkene de Nederlandse taal op een zodanig niveau moet beheersen dat hij alle facetten van het ambt kan uitoefenen. De exacte inrichting van deze toetsing zal in overleg met de beroepsgroep plaatsvinden. Op deze wijze acht het kabinet het belang van de taaleis geborgd.

Anders dan de leden van de fractie van de PvdA veronderstellen is er geen overschot aan potentiële notarissen. Zowel de motie-Van Vroonhoven (23 706, nr. 66) als de brief van 1 november 2007 van de Staatssecretaris van Justitie aan de Tweede Kamer (23 706, nr. 68) spreken eerder van het tegendeel. Naar aanleiding van vragen van de leden van de fracties van de PvdA, de SGP en de ChristenUnie is de KNB gevraagd inzicht te verschaffen omtrent het te verwachten aantal kandidaat-notarissen van niet-Nederlandse nationaliteit die notaris zouden willen worden. De KNB heeft daarop aangegeven dat de nationaliteit van kandidaat-notarissen niet wordt geregistreerd, zodat daarover geen exacte uitspraken kunnen worden gedaan. Naar schatting zou het om enkele kandidaten gaan.

Voor de suggestie van het, als gevolg van de onderhavige wetgeving, ontstaan van een overschot van potentiële notarissen behoeft geen vrees te bestaan.

De leden van de fracties van Christen-Unie en SGP vragen wat het beletsel zou kunnen zijn dat een kandidaat-notaris die toegelaten wordt tot het Nederlandse notarisambt, niet in aanmerking komt voor naturalisatie. Verder vragen de leden van deze fracties waaruit het krachtig pleidooi van de Commissie Hammerstein pro dit wetsvoorstel blijkt. Ik verwijs hier naar blz. 2 van de nota naar aanleiding van het verslag, waar ik stel dat de commissie Hammerstein het voorstel heeft gedaan om het nationaliteitsvereiste te laten vervallen. De commissie heeft aan dit voorstel geen krachtig pleidooi gewijd. Mocht die indruk bij uw fracties desondanks gewekt zijn, dan is dat onbedoeld en zonder opzet.

Het kabinet kiest ervoor om het nationaliteitsvereiste te laten vervallen. Hierdoor zal het niet noodzakelijk zijn om te kiezen voor een naturalisatieprocedure. Naturalisatie is op dit moment reeds mogelijk. Het is niet eenvoudig aan te geven wat het beletsel voor een kandidaat-notaris zal zijn aangezien dit een beoordeling van het geval vereist waarbij het tevens de vraag is of betrokkene wel genaturaliseerd wenst te worden.

De staatssecretaris van Justitie,
N. Albayrak