

Vergaderjaar 2005–2006

30 611

Wijziging van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus in verband met de wederzijdse erkenning van beroepseisen gesteld aan het verrichten of aanbieden van beveiligings- of recherchewerkzaamheden door het in stand houden van een beveiligingsorganisatie of recherchebureau

4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 31 mei 2006 en het nader rapport d.d. 20 juni 2006, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 10 mei 2006, no. 06.001684, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus in verband met de wederzijdse erkenning van beroepseisen gesteld aan het verrichten of aanbieden van beveiligings- of recherchewerkzaamheden door het in stand houden van een beveiligingsorganisatie of recherchebureau, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel ziet op wijziging van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (Wpbr) in verband met het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap (HvJEG) van 7 oktober 2004 in zaak C-189/03. De Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel opmerkingen met betrekking tot het stellen van een vergunnings- en toestemmingvereiste en het legitimatiebewijs. Hij is van oordeel dat het voorstel in verband daarmee aanvulling behoeft.

Het HvJEG heeft geoordeeld dat de Wpbr op een aantal punten onverenigbaar is met de vrijheid van diensten zoals neergelegd in artikel 49 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (EG-Verdrag).² Het betreft de volgende punten:

- het vergunningsvereiste voor in een andere lidstaat gevestigde ondernemingen zonder dat rekening wordt gehouden met de verplichtingen waaraan de grensoverschrijdende dienstverrichter al is onderworpen in de lidstaat waar hij is gevestigd;*
- het vergunningsvereiste voor leidinggevenden van deze ondernemingen;*
- de voorwaarde dat werknemers van een dergelijke onderneming moeten beschikken over een legitimatiebewijs dat door de Nederlandse autoriteiten wordt afgegeven.*

Het wetsvoorstel voorziet in een wederzijdse erkenningsclausule waarin is opgenomen dat de eisen waaraan men moet voldoen om in aanmerking te komen voor een vergunning, worden gelijkgesteld met vergelijkbare eisen gesteld in andere lidstaten. Een vergelijkbare clausule is opgenomen in de Regeling particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus ten aanzien van de beroepseisen.³

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² HvJEG 7 oktober 2004, C-189/03.

³ Stcrt. 2006, 88.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 10 mei 2006, nr. 06.001684, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 31 mei 2006, nr. W03.06.0147/l, bied ik U hierbij aan.

a. Vergunnings- en toestemmingsvereiste

Het is vaste jurisprudentie van het HvJEG dat een nationale regeling die de verrichting van diensten op het nationale grondgebied door een in een andere lidstaat gevestigde onderneming afhankelijk stelt van een vergunning door de overheid, een beperking vormt op de vrijheid van diensten als neergelegd in artikel 49 van het EG-Verdrag.¹ Een nationale regel die tot gevolg kan hebben dat de uitoefening van deze vrijheden wordt belemmerd of minder aantrekkelijk wordt, kan slechts gerechtvaardigd zijn wanneer deze voldoet aan vier voorwaarden: de maatregel moet zonder discriminatie worden toegepast, beantwoorden aan dwingende redenen van algemeen belang, geschikt zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen en niet verder gaan dan nodig is om dit doel te bereiken.² In de regel kan een maatregel die bepaalde voorwaarden aan de uitoefening van de gewaarborgde rechten verbindt, slechts worden gerechtvaardigd voorzover het aangevoerde algemeen belang niet reeds wordt gewaarborgd door de regels waaraan de dienstverrichter in zijn lidstaat van vestiging is onderworpen.³

Ten aanzien van de Wpbr heeft het HvJEG geoordeeld dat Nederland de verplichtingen die volgen uit artikel 49 van het EG-Verdrag, niet nakomt omdat aan particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus de eis wordt gesteld dat zij, wanneer zij diensten op het Nederlandse grondgebied willen verrichten, een Nederlandse vergunning moeten hebben, en tevens eisen worden gesteld waaraan hun leidinggevenden moeten voldoen, zonder dat rekening wordt gehouden met de verplichtingen waaraan de buitenlandse dienstverrichter al moet voldoen in de lidstaat waar hij is gevestigd, terwijl bovendien voor deze vergunning kosten in rekening worden gebracht. Het HvJEG heeft tevens bepaald dat het stellen van een vergunningseis in dat geval ook niet kan worden gerechtvaardigd door redenen van algemeen belang. Uit het arrest van het HvJEG blijkt tevens dat de – formele – eis van het aanvragen van een vergunning als zodanig een belemmering van de vrijheid van diensten kan opleveren. Daarom zal in het geval dat een onderneming in de lidstaat van herkomst aan vergelijkbare eisen dient te voldoen en een vergunning heeft gekregen, de noodzaak en de proportionaliteit van het stellen van de Nederlandse vergunningseis dienen te worden aangetoond.⁴ Aan de hand van een analyse van de stelsels van de andere lidstaten kan vooraf worden vastgesteld welke stelsels vergelijkbare waarborgen bieden. Naar het oordeel van de Raad valt niet in te zien welke noodzaak nog bestaat voor het handhaven van een vergunningsvereiste in het hier bedoelde geval. Naast de in artikel 4a van het wetsvoorstel opgenomen wederzijdse erkenningsclausule voor de voorwaarden om voor de vergunning in aanmerking te komen dient derhalve, naar zijn oordeel, ook te worden voorzien in een wederzijdse erkenningsclausule voor in andere lidstaten afgegeven en vergelijkbare waarborgen biedende vergunningen, wil volledig aan de strekking van het arrest zijn voldaan. Het voorgaande geldt blijkens het arrest van het HvJEG mutatis mutandis voor artikel 7 Wpbr, waarin is opgenomen dat voor leidinggevenden van particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus toestemming van de Minister van Justitie is vereist.

De Raad acht het noodzakelijk dat ook voor het vergunningsvereiste als zodanig een wederzijdse erkenningsclausule wordt opgenomen en dat ten aanzien van het toestemmingsvereiste van artikel 7 wordt bepaald dat rekening wordt gehouden met vergelijkbare waarborgen welke het stelsel van een andere lidstaat reeds ten aanzien van betrokkenen biedt.

¹ HvJEG 9 augustus 1994, C-43/93; zie ook recent het arrest van het HvJEG van 26 januari 2006, C-514/03 (Commissie-Spanje, betreffende particuliere beveiligingsorganisaties).

² HvJEG 31 maart 1993, C-19/92 (Kraus), HvJEG 4 juli 2000, C-424/97 en HvJEG 26 januari 2006, C-514/03 (Commissie-Spanje).

³ HvJEG 3 oktober 2000, C-58/98 (Corsten).

⁴ HvJEG 7 oktober 2004, C-189/03, ow.30.

a. In navolging van het advies van de Raad van State is voor onderscheidenlijk het vergunningsvereiste en de vereiste toestemming een clausule van wederzijdse erkenning in het wetsvoorstel opgenomen. In verband met deze toevoegingen is de memorie van toelichting op enkele plaatsten gewijzigd.

b. Legitimatiebewijs

Artikel 9, achtste lid, Wpbr bepaalt dat de personen die zijn belast met beveiligingswerkzaamheden bij de uitvoering van hun werkzaamheden een legitimatiebewijs dienen te dragen waarvan een model is vastgesteld door de Minister van Justitie. Het HvJEG heeft geoordeeld dat ook het stellen van deze eis een beperking is die verder gaat dan hetgeen ter verwezenlijking van het beoogde doel noodzakelijk is, voorzover geen rekening wordt gehouden met de controles en verificaties die in de lidstaat van herkomst reeds zijn verricht en waaruit deze bevoegdheden en betrouwbaarheid blijken.¹ Het HvJEG voegde daaraan toe dat het feit dat de wet een – algemene – mogelijkheid van een ministeriële ontheffing bevat, niet kan gelden als rechtvaardiging. Het voorliggende wetsvoorstel voorziet evenwel niet in een wijziging van artikel 9 Wpbr.

De Raad acht het in het licht van genoemd arrest noodzakelijk dat het wetsvoorstel wordt aangevuld met een wederzijdse erkenningsclausule voor vergelijkbare waarborgen biedende legitimatiebewijzen.

b. Overeenkomstig het advies van de Raad is voor legitimatiebewijzen die vergelijkbare waarborgen bieden als het nationale legitimatiebewijs een clausule van wederzijdse erkenning in het wetsvoorstel opgenomen. In verband hiermee is de memorie van toelichting aangepast.

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

*De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
P. van Dijk*

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

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

¹ HvJEG 7 oktober 2004, C-189/03.