

MARQ WIJNGAARDEN
MICHIEL PESTMAN
FLIP SCHÜLLER
PROF. LIESBETH ZEGVELD
MARIEKE VAN EIK
PROF. GÖRAN SLUITER
PROF. BRITTA BÖHLER
CORRIEN ULLERSMA
WIL EIKELBOOM
DR. CHANNA SAMKALDEN
TAMARA BURUMA
EDWARD VAN KEMPEN
BRECHTJE VOSSENBERG
TOMASZ KODRZYCKI
DR. HANA VAN OOIJEN

ADVISEURS
PROF. HANS ULRICH JESSURUN D'OLIVEIRA
PROF. TIES PRAKKEN

Council of Europe
European Court of Human Rights
67075 Strasbourg Cedex
France

Also by fax: +33 3 88 41 2730



51016/11

51016/11 OVRAN and others v. NLD

Amsterdam, 5 February 2015
Our ref. 20110382.WE/WE
Your ref. 51016/11
Direct phone +31 20 344 6200
Direct fax +31 20 344 6201

Re: OvRAN and others v. the Netherlands (Application No. 51016/11)

Dear Sir/Madam,

This refers to the above-mentioned case.

In the application of 12 August 2011, mention is made of two procedures which were, at the time, pending before the CBB (*College van Beroep voor het Bedrijfsleven*). These procedures have now come to a conclusion and it appears prudent to inform the Court thereof.

In paragraph 14-(21) of the application, reference is made to an appeal filed on 7 April 2011 against the Nivra decision of 11 March 2011 to refuse registration of the appellants in that procedure – members of OvRAN – in the Accountants Register.

By judgment of 18 August 2014 (registration nos. 11/295, 11/296, 11/297 and 11/313; **Annex 1**) the CBB has rejected those appeals. As the applicant expected (see paragraph 21 of the application), the CBB used the same reasoning it employed in its judgments of 15 February 2011; *inter alia* that Article 11 ECHR is not applicable.

In paragraph 14-(23) of the application furthermore, reference is made to appeals against the Rotterdam District Court decisions of 9 December 2010 to

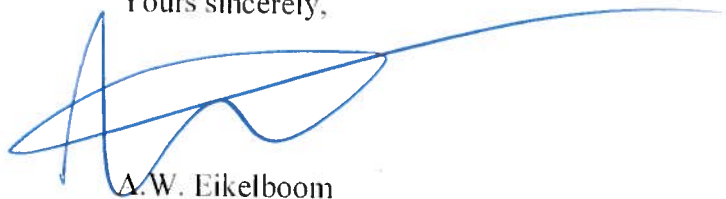
5 februari 2015, page 2

declare inadmissible the OvRAN appeal against the Minister's rejection of its request as described in paragraph 14-(22) of the application.

By judgment, rendered also on 18 August 2014 (registration no. 10/1418; **Annex 2**), the appeal was rejected for formal reasons.

The applicant respectfully requests the President of the Chamber to include the present communication in the case file, in accordance with Rule 38, paragraph 1 of the Rules of Court.

Yours sincerely,

A handwritten signature in blue ink, consisting of several overlapping loops and a long horizontal stroke extending to the right.

A.W. Eikelboom

Annex 1

College van Beroep voor het bedrijfsleven

zaaknummers 11/295, 11/296, 11/297 en 11/313
25000

18 augustus 2014

Uitspraak in de zaak van:

1. **A.J. Boer**, te Leidschendam,
 2. **N. Plug**, te Heemstede,
 3. **C.B.A. Spil**, te Helvoirt,
 4. **R. Wierdsma**, te Vinkeveen,
- appellanten.

tegen

het bestuur van de Nederlandse beroepsorganisatie van accountants (NBA), verweerder,
gemachtigde: **mr. A.M. Manshande-Nonhof**, werkzaam bij verweerder.

1. De procedure

Bij brief van 7 april 2011, bij het College binnengekomen op dezelfde datum, hebben appellanten sub 1 tot en met 3 afzonderlijk beroep ingesteld tegen drie, aan elke appellant afzonderlijk gerichte, besluiten van verweerder – destijds nog diens rechtsvoorganger het Koninklijk Nederlands Instituut van Registeraccountants (NIVRA) – van 11 maart 2011. Deze beroepen zijn geregistreerd onder zaaknummers 11/295 (appellant sub 1), 11/296 (appellant sub 2) en 11/297 (appellant sub 3).

Bij brief van 19 april 2011, bij het College binnengekomen op 20 april 2011, heeft appellant sub 4 beroep ingesteld tegen een besluit van verweerder van eveneens 11 maart 2011. Dit beroep staat geregistreerd onder zaaknummer 11/313.

Bij alle hiervoor genoemde, gelijkkluidende, besluiten heeft verweerder voor zover hier van belang, geweigerd appellanten in te schrijven in het accountantsregister.

Bij brieven van 6 juni 2011 heeft verweerder verweer gevoerd.

Bij brieven van 17 augustus 2011 en 19 december 2012 hebben appellanten sub 1 tot en met 3 stukken ingediend.

Bij brief van 23 september 2013 heeft verweerder nader verweer gevoerd.

Ter zitting van 15 april 2014 zijn de beroepen gevoegd behandeld. Appellanten sub 3 en 4 en de gemachtigde van verweerder zijn verschenen.

2. De grondslag van het geschil

- 2.1 Voor een uitgebreide weergave van het verloop van de procedures, het wettelijk kader en de in dit geding van belang zijnde feiten en omstandigheden, voor zover niet bestreden, wordt ten aanzien van appellanten sub 1 tot met sub 3 verwezen naar de uitspraak van het College van 15 februari 2011 (ECLI:NL:CBB:2011:BQ7974) en ten aanzien van appellant sub 4 naar de uitspraak van het College van dezelfde datum (ECLI:NL:CBB:2011:BQ7971).
- 2.2 Bij genoemde, vrijwel gelijklopende, uitspraken heeft het College de beroepen van appellanten tegen eerdere besluiten van verweerder gegrond verklaard. Bij deze besluiten had verweerder niet-ontvankelijk verklaard de bezwaren van appellanten tegen de besluiten, waarbij hun aanvragen waren afgewezen om ingeschreven te worden in het accountantsregister zonder dat daaraan voor hen een lidmaatschap van NIVRA verbonden zou zijn. Het College heeft toen de besluiten op bezwaar vernietigd en bepaald dat verweerder opnieuw zou beslissen met inachtneming van deze uitspraken. Het College heeft, voor zover hier van belang, opgemerkt:

" Ten aanzien van de vraag of het College onder toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb zelf in de zaak kan voorzien, overweegt het College als volgt.

De aanvraag dient getoetst te worden aan het in artikel 58-60 Wet RA bepaalde. De in dat verband relevante gegevens zijn niet ter beschikking gesteld aan het College zodat het College is gehouden om het besluit op het bezwaar terug te wijzen naar verweerder. Daarbij zal verweerder het volgende dienen te betrekken.

De inschrijving in het register kan niet los worden gezien van het lidmaatschap van het NIVRA nu, gelet op artikel 1, eerste lid, Wet RA, rechtstreeks uit de wet voortvloeit dat degene die in het register staat ingeschreven lid is van het NIVRA. Uit artikel 1, tweede lid, Wet RA volgt dat het NIVRA is te beschouwen als een openbaar lichaam in de zin van artikel 134 van de Grondwet. Gezien het karakter van het NIVRA en de omstandigheid dat aan inschrijving in het register het lidmaatschap is gekoppeld, kan een beroep op artikel 11 van het EVRM, dat ziet op lidmaatschap van privaatrechtelijke verenigingen, naar het oordeel van het College niet met vrucht worden gedaan."

3. De bestreden besluiten

Bij de bestreden besluiten heeft verweerder geweigerd appellanten in te schrijven in het accountantsregister op grond van artikel 59, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wet op de Registeraccountants (Wet RA), omdat appellanten meerdere keren te kennen hebben gegeven dat zij zich niet wensen te onderwerpen aan de verordeningen van het NIVRA. Verweerder verwijst naar de uitspraken van het College wat betreft de reactie op de stelling van appellanten dat zij geen lid van het NIVRA wensen te zijn en hun beroep op artikel 11 van het EVRM.

4. Het standpunt van partijen

- 4.1. Appellanten voeren mede door verwijzing naar hun standpunten in de procedures, die geleid hebben tot de uitspraken van 15 februari 2011, kort gezegd, het volgende aan.

Artikel 1 Wet RA is in strijd met artikel 11 EVRM. Het oordeel van het College dat genoemde verdragsbepaling slechts ziet op het lidmaatschap van privaatrechtelijke verenigingen, is onverenigbaar met Europees recht.

Voorts is artikel 1, eerste lid, Wet RA (inmiddels vervangen door artikel 2, derde lid, van de Wet op het accountantsberoep (Wab)), gelet op de sedert 2006 in werking zijnde Wet toezicht accountantsorganisaties, in strijd met artikel 8 van de Grondwet (vrijheid van vereniging). Door artikel 1, eerste lid, Wet RA te hanteren, handelt verweerder in strijd met het verbod op machtsmisbruik neergelegd in artikel 3:3 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Het gedwongen lidmaatschap van het NIVRA is gelet op het bepaalde in artikel 1, vierde

lid. Wet RA in strijd met het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit als bedoeld in artikel 14 van het EVRM, en, bijgevolg, ook, in het licht van artikel 58a Wet RA (en het voor de accountants-administratieconsulenten gelijklopende artikel 41 Wet op de Accountants-administratieconsulenten) in strijd met artikel I van het Eerste Protocol bij het EVRM.

Verweerder heeft ten onrechte zijn vrees als bedoeld in artikel 59, eerste lid, aanhef en onder e, Wet RA niet onderbouwd.

Ter zitting hebben appellanten verzocht om schadevergoeding vanwege overschrijding van de redelijke termijn.

4.2 Verweerder heeft gemotiveerd verweer gevoerd.

5. De beoordeling van het geschil

- 5.1 Het College heeft in de uitspraken van 15 februari 2011 uitdrukkelijk en zonder voorbehoud overwogen dat verweerder de aanvragen van appellanten dient te toetsen aan het in artikel 58-60 Wet RA bepaalde en dat verweerder daarbij dient te betrekken dat een beroep op artikel 11 van het EVRM niet met vrucht kan worden gedaan. Verweerder was dan ook gehouden deze opdracht uit te voeren.
- 5.2 Naar het oordeel van het College heeft verweerder terecht inschrijving van appellanten in het register op grond artikel 59, eerste lid, aanhef en onder e., Wet RA geweigerd. Verweerder heeft een gegronde vrees dat appellanten inbreuk zullen maken op wettelijke voorschriften, de registeraccountant betreffende, nu op grond van de gedingstukken genoegzaam is komen vast te staan dat appellanten zich niet wensen te houden aan door (de ledenvergadering van) het NIVRA vastgestelde verordeningen. Voorts heeft verweerder terecht appellanten het oordeel van het College over het beroep op artikel 11 van het EVRM tegengeworpen. Aan een beoordeling van dit beroep komt het College derhalve niet toe.
- 5.3 Verder overweegt het College dat de wetgever met artikel 1, vierde lid, Wet RA een in het register ingeschreven categorie van (in het buitenland gevestigde) personen heeft

uitgezonderd van (een van rechtswege verkrijging van) het lidmaatschap van het NIVRA op de grond dat een dergelijk lidmaatschap belemmerend kan zijn om het unierechtelijke vrije verkeer van diensten uit te oefenen. Hierbij neemt het College in aanmerking de memorie van toelichting op artikel 59, tweede lid, Wet RA (TK. 1991/92, 22 313, nr. 3, p. 15):

" Op grond van de artikelen 59 en volgende van het EEG-verdrag en de daarop gebaseerde jurisprudentie (onder meer HvJEG Van Wesemael (110 en 111/78) Jur. 1979(35) en Webb, (279/80) Jur. 1981 (3305)) dient iemand, die in een Lid-Staat bevoegd is tot de wettelijke controle van jaarrekeningen, indien hij die werkzaamheden bij wijze van dienstverrichting in een andere Lid-Staat wil verrichten, niet nogmaals aan toelatingseisen zoals vervat in het eerste lid, onder e, te worden onderworpen. Hiervoor bevat deze bepaling dan ook een voorziening. Het vereiste dat betrokkene over een verklaring van vakbekwaamheid dient te beschikken blijft ook voor dienstverleners van toepassing. Deze eis vloeit voort uit artikel 11, eerste lid, onder b, van de Achtste EEG-Richtlijn. Bezitters van een buitenlands diploma die zich in Nederland als wettelijk controleur willen vestigen, moeten uiteraard wel aan dezelfde eisen voldoen als degenen die een Nederlands diploma bezitten. Aan vestiging wordt door het Europese Hof gelijkgesteld de zogenaamde U-bochtconstructie. Het gaat daarbij om een dienstverlener die zich in een andere Lid-Staat vestigt, doch zijn activiteiten (nagenoeg) uitsluitend richt op de Lid-Staat van herkomst om hierdoor aan toepassing van nationaal recht te ontsnappen (HvJEG Commissie vs. Duitsland (verzekeringen (205/84, Jur. 1986, 3755)). Het bestuur van het NIVRA zal in zo'n geval de toepassing van artikel 58, onder 2e, kunnen weigeren."

Voor de genoemde personen geldt, dat zij in enig ander land aan de ter plaatse geldende regelgeving zijn onderworpen. Van deze personen kan niet gevergd worden, dat zij bovendien in Nederland lid worden van het NIVRA. Ten aanzien van personen die wel op grond van artikel 1, eerste lid, Wet RA van rechtswege lid zijn van het NIVRA, is gesteld noch gebleken dat zij hierdoor eveneens (kunnen) worden belemmerd in de uitoefening van het vrije verkeer van diensten. Nu geen sprake is van gelijke gevallen volgt het College appellanten niet in hun betoog dat het – uit de wet voortvloeiende – lidmaatschap van het NIVRA in strijd is met het verbod als bedoeld in artikel 14 van het EVRM.

- 5.4 Evenmin valt in te zien dat uit artikel 1, Eerste Protocol bij het EVRM volgt dat, zoals appellanten stellen, een persoon die voldoet aan de daarvoor geldende opleidingseisen reeds om die reden niet mag worden verhinderd de RA-titel te voeren. Van ontneming of regulering van eigendom is in een dergelijk geval immers geen sprake. Dat oordeel wordt

niet anders als daarbij wordt betrokken dat personen als bedoeld in artikel 1, vierde lid, Wet RA deze titel wel mogen voeren zonder lid te zijn van het NIVRA.

- 5.5 Voorts staan het toetsingsverbod in artikel 120 van de Grondwet en artikel 11 van de Wet algemene bepalingen eraan in de weg dat het College – in het licht van artikel 8 van de Grondwet en artikel 3:3 Awb – de innerlijke juistheid van de Wet RA beoordeelt.
- 5.6 Gelet op het voorgaande zal het College de beroepen van appellanten ongegrond verklaren. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.
- 5.7 Ten aanzien van het verzoek van appellanten om schadevergoeding vanwege de overschrijding van de redelijke termijn overweegt het College als volgt.
- 5.8 De vraag of de redelijke termijn is overschreden moet worden beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval. Daarbij zijn van betekenis de ingewikkeldheid van de zaak, de wijze waarop de zaak door het bestuursorgaan en de rechter is behandeld, het processuele gedrag van appellanten gedurende de gehele procesgang en het belang van appellanten, zoals ook uit de jurisprudentie van het Europese Hof voor de rechten van de mens naar voren komt.

Voor zaken als hier aan de orde acht het College in beginsel een totale lengte van de procedure van drie jaar redelijk, waarbij de behandeling van het bezwaar tegen een besluit ten hoogste één jaar en de behandeling van het beroep bij het College ten hoogste twee jaar mag duren, met dien verstande dat een vertraging bij één van beide behandelingen kan worden gecompenseerd door voortvarendheid bij de andere behandeling.

Verder is van belang, zoals het College heeft overwogen in zijn uitspraak van 24 december 2009, AWB 08/272, www.rechtspraak.nl, ECLI:NL:CBB:2009:BL9703, het uitgangspunt dat in een geval waarin een vernietiging van een besluit op bezwaar leidt tot een hernieuwde behandeling van het bezwaar en – eventueel – een hernieuwde behandeling door het College – zoals in dit geval –, de overschrijding van de redelijke termijn na de vernietiging in beginsel volledig aan het bestuursorgaan moet worden toegerekend. Indien echter in de loop van de hele procedure een of meer keren sprake is (geweest) van een langere behandelingsduur bij een rechterlijke instantie dan gerechtvaardigd, dan komt de

periode waarmee die rechterlijke instantie de behandelingsduur heeft overschreden, niet voor rekening van het bestuursorgaan maar van de Staat.

- 5.9 Voor de zaken 11/295 tot en met 11/297 betekent dit het volgende. Vanaf de ontvangst door verweerder op 20 november 2008 van het bezwaarschrift van appellanten sub 1 tot en met 3 tot de datum van deze uitspraak zijn vijf jaar en acht maanden verstreken. Het College heeft vooralsnog noch in de zaak zelf, die niet als complex is aan te merken, noch in de opstelling van appellanten aanknopingspunten gevonden voor het oordeel dat in dit geval de totale lengte van de procedure meer dan drie jaar had mogen bedragen. Er lijkt dan ook sprake te zijn van overschrijding van de redelijke termijn

Vast staat dat de eerste behandeling door het College vanaf de ontvangst van het eerste beroepsschrift op 13 maart 2009 tot en met de uitspraak van 15 februari 2011 één jaar en ruim elf maanden heeft geduurd, waarmee het College in deze fase de behandelingsduur van twee jaar niet heeft overschreden. De hernieuwde behandeling door het College vanaf de ontvangst van het beroepsschrift op 7 april 2011 en eindigend met deze uitspraak op 18 augustus 2014 heeft drie jaar en ruim vier maanden in beslag genomen. Deze behandeling heeft derhalve meer dan twee jaar geduurd. Aan het voorgaande kan het vermoeden worden ontleend dat de overschrijding van de redelijke termijn gedeeltelijk aan het bestuur en gedeeltelijk aan de rechter kan worden toegerekend.

- 5.10 Voor de zaak 11/313 geldt hetzelfde met dien verstande dat de termijn hier gestart is met de ontvangst door verweerder op 8 december 2008 van het bezwaarschrift van appellant sub 4.
- 5.11 Gelet hierop moet nog worden beslist op het verzoek van appellanten om schadevergoeding met betrekking tot de mogelijke overschrijding van de redelijke termijn in zowel de bestuurlijke als de rechterlijke fase. Dit geeft aanleiding om het onderzoek met verdragsconforme toepassing van artikel 8:73, tweede lid, Awb te heropenen ter voorbereiding van een nadere uitspraak omtrent de gevraagde schadevergoeding. Met verdragsconforme toepassing van artikel 8:26 Awb merkt het College naast verweerder de Staat der Nederlanden (de minister van Veiligheid en Justitie) aan als partij in de procedure.

6. **De beslissing**

Het College

- verklaart de beroepen ongegrond;
- bepaalt dat het onderzoek wordt heropend ter voorbereiding van een nadere uitspraak omtrent de gevraagde schadevergoeding in verband met mogelijke overschrijding van de redelijke termijn in zowel de bestuurlijke als de rechterlijke fase, en merkt tevens de Staat der Nederlanden (de minister van Veiligheid en Justitie) aan als partij in die procedure.

Aldus gewezen door mr. W.E. Doolaard, mr. C.J. Waterbolk en mr. T.L. de Vries, in tegenwoordigheid van mr. S.D.M. Michael als griffier, en uitgesproken in het openbaar op 18 augustus 2014.

w.g. W.E. Doolaard

w.g. S.D.M. Michael

voor afschrift
conf. 11

Annex 2

College van Beroep voor het bedrijfsleven

AWB 10/1418
25200

18 augustus 2014

Uitspraak op het hoger beroep van:

Vereniging met volledige rechtsbevoegdheid OvRAN, te Helvoirt, appellante (hierna: OvRAN).

tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 9 december 2010 in het geding tussen OvRAN

en

de **minister van Financiën** te Den Haag (hierna: minister).

Gemachtigden van OvRAN: mr. drs. C.B.A. Spil en A.J. Boer, bestuurders van OvRAN.

Gemachtigden van de minister: mr. drs. M.A.G. Stolker en mr. drs. I. Cordfunke, beiden werkzaam bij het ministerie van Financiën.

1. Het procesverloop in hoger beroep

Bij brief van 29 december 2010, bij het College binnengekomen op 30 december 2010, heeft OvRAN hoger beroep ingesteld tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam (hierna: rechtbank) van 9 december 2010 (ECLI:NL:RBROT:2010:BO7301).

Bij brief van 27 januari 2011 heeft de minister een reactie op het hogerberoepschrift ingediend.

Bij brieven van 17 augustus 2011 en 19 december 2012 heeft OvRAN stukken ingediend.

Op 15 april 2014 heeft het onderzoek ter zitting plaatsgehad. Partijen zijn verschenen bij

hun gemachtigden.

2. De grondslag van het geschil

- 2.1 Voor een uitgebreide weergave van het verloop van de procedure, het wettelijk kader en de in dit geding van belang zijnde feiten en omstandigheden, voor zover niet bestreden, wordt allereerst verwezen naar de aangevallen uitspraak.
- 2.2 Bij brief van 19 oktober 2009 heeft OvRAN de minister verzocht een algemene maatregel van bestuur vast te stellen als bedoeld in artikel 28 van de Wet toezicht accountantsorganisaties (hierna: Wta). In deze brief zet OvRAN uiteen dat haar leden de mogelijkheid dienen te krijgen om zich in te schrijven in het accountantsregister zonder daarbij te worden verplicht lid te worden van het Nederlands Instituut van Registeraccountants (hierna: NIVRA) of de Nederlandse Orde van Accountants-Administratieconsulenten (hierna: NOvAA), en om wettelijke controles te verrichten.
- 2.3 Bij brief van 19 november 2009 heeft de minister OvRAN bericht geen aanleiding te zien de door haar verzochte algemene maatregel van bestuur vast te stellen. Hiertegen heeft OvRAN bij brief van 30 november 2009 bezwaar gemaakt.
- 2.4 Bij besluit van 18 december 2009 heeft de minister het bezwaar niet-ontvankelijk verklaard en daartoe overwogen:

"Voor zover hetgeen u [(OvRAN)] mij [(de minister)] verzoekt al is aan te merken als een besluit waarop de Awb van toepassing is, volgt uit de artikelen 6:2, eerste lid, aanhef en onder a, 7:1, eerste lid en 8:2, eerste lid, aanhef en onder a van die wet dat het weigeren van een verzoek om een algemeen verbindend voorschrift vast te stellen niet vatbaar is voor bezwaar en beroep op grond van de Awb."

3. De uitspraak van de rechtbank

De rechtbank heeft het beroep van OvRAN ongegrond verklaard, waartoe zij, samengevat weergegeven, het volgende heeft overwogen.

Een algemene maatregel van bestuur is per definitie aan te merken als een algemeen verbindend voorschrift als bedoeld in artikel 8:2, aanhef en onder a, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Tegen de weigering een algemene maatregel van bestuur in de zin van artikel 28 Wta tot stand te brengen kan op grond van artikel 6:2, aanhef en onder a, Awb geen beroep worden ingesteld. Het Unierecht en de artikelen 11 en 13 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) roepen niet tot het buiten toepassing laten van artikel 8:2, aanhef en onder a, Awb, omdat het niet onmogelijk of uiterst moeilijk is om effectieve rechtsbescherming in te roepen op het vlak van vrijheid van vereniging en/of het discriminatieverbod.

4. De standpunten van partijen in hoger beroep

4.1. OvRAN voert, samengevat weergegeven, het volgende aan.

De rechtbank is ten onrechte aan het betoog van OvRAN voorbijgegaan dat een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 28 Wta geen algemeen verbindend voorschrift is in de zin van artikel 8:2 Awb. Het oordeel van de rechtbank dat Europees recht geen bevoegdheid kan creëren voor de bestuursrechter om artikel 8:2, aanhef en onder a, Awb buiten toepassing te laten, vindt geen steun in de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Verder bestrijdt OvRAN de overweging van de rechtbank dat het niet onmogelijk of uiterst moeilijk is om effectieve rechtsbescherming in te roepen op het vlak van de vrijheid van vereniging en/of het discriminatieverbod. De gang naar de civiele rechter is onredelijk bezwarend. Voorts was de rechtbank ingevolge artikel 8:69 Awb gehouden om zelf de rechtmatigheid van de onderhavige weigering te beoordelen en in dat kader de aan de orde zijnde algemeen verbindende voorschriften exceptief te toetsen.

Ter zitting heeft OvRAN verzocht om een vergoeding vanwege overschrijding van de redelijke termijn.

4.2 De minister heeft gemotiveerd verweer gevoerd.

5. De beoordeling van het geschil in hoger beroep

5.1 In dit geding is de vraag aan de orde of de weigering van de minister de door OvRAN gevraagde algemene maatregel van bestuur vast te stellen, vatbaar is voor bezwaar en beroep. Het College beantwoordt die vraag met de rechtbank ontkennend en overweegt daartoe als volgt.

5.2 Op 1 januari 2013 is de Wet aanpassing bestuursprocesrecht in werking getreden. Uit het daarbij behorende overgangsrecht volgt dat het recht zoals dat gold vóór de inwerkingtreding van deze wet op dit geding van toepassing blijft.

Uit de (oude) artikelen 6:2, aanhef en onder a, 7:1, eerste lid, en 8:2, aanhef en onder a, Awb volgt dat geen bezwaar kan worden gemaakt of beroep kan worden ingesteld tegen de schriftelijke weigering een besluit te nemen, inhoudende een algemeen verbindend voorschrift of een beleidsregel.

Zoals het College eerder heeft geoordeeld, bijvoorbeeld in zijn uitspraken van 5 september 2002 (ECLI:NL:CBB:2002:AF7398) en 21 januari 2004 (ECLI:NL:CBB:2004:AO2133), is niet de vorm maar de inhoud van een besluit bepalend voor de vraag of het al dan niet als een algemeen verbindende voorschrift kan worden aangemerkt.

In de memorie van toelichting bij de aanvulling van de Awb (derde tranche; TK 1993-1994, 23 700, nr. 3) zijn algemeen verbindende voorschriften omschreven als "naar buiten werkende, voor de daarbij betrokkenen bindende regels, uitgegaan van het openbaar gezag dat de bevoegdheid daartoe aan de wet ontleent". Om aan dergelijke regels het rechtskarakter van algemeen verbindende voorschriften toe te kennen, is naar het oordeel van het College voorts vereist dat deze een algemeen karakter hebben, dat wil zeggen dat zij gelden voor een reeks van gevallen en gericht zijn tot een open, in abstracto omschreven groep van (rechts)personen en dat de regels hetzij op zichzelf, hetzij als onderdeel van een samenstel van algemeen verbindende voorschriften, een zelfstandige normstelling inhouden.

Het College overweegt dat de Grondwet de algemene maatregel van bestuur niet definieert.

Dat betekent dat, anders dan de rechtbank heeft overwogen, de algemene maatregel van bestuur niet per definitie het rechtskarakter heeft van een algemeen verbindend voorschrift. Per geval dient beoordeeld te worden of een algemene maatregel van bestuur een algemeen verbindend voorschrift inhoudt.

- 5.3 Ingevolge artikel 27 Wta, zoals dat ten tijde van belang luidde, is de externe accountant een registeraccountant of een Accountant-Administratieconsulent ten aanzien van wie in het accountantsregister een aantekening is geplaatst als bedoeld in artikel 36, derde lid, van de Wet op de Accountants-Administratieconsulenten (hierna: Wet AA) en die voldoet aan de bij en krachtens de Wet op de Registeraccountants (hierna: Wet RA) of de Wet AA gestelde regels, voor zover deze van toepassing zijn op het uitvoeren van werkzaamheden betreffende de totstandkoming of de uitvoering van een opdracht tot het verrichten van wettelijke controles.

Ingevolge artikel 28 Wta kan met het oog op de waarborging van de publieke functie van de accountantsverklaring, bij algemene maatregel van bestuur artikel 27 buiten toepassing worden verklaard.

Ingevolge artikel 1, eerste lid, van de Wet RA, zoals dit destijds luidde, is er onder de naam Nederlands Instituut van Registeraccountants een orde van registeraccountants. Deze heeft tot leden degenen, die in het in artikel 55 bedoelde accountantsregister ingeschreven zijn.

Ingevolge artikel 2, eerste lid, van de Wet AA, zoals dit destijds luidde, is er een Nederlandse Orde van Accountants-Administratieconsulenten die tot leden heeft degenen, die zijn ingeschreven in het register bedoeld in artikel 36.

In de memorie van toelichting bij de Wta (TK 2003-2004, 29 658, nr. 3, p. 57) werden de voorgestelde artikelen 24 en 25 (nu 27 en 28) als volgt toegelicht:

" Artikel 24

De externe accountant is een registeraccountant of een Accountant-Administratieconsulent die in het accountantsregister van het NIVRA of de

NOvAA moet zijn ingeschreven. In zijn hoedanigheid van registeraccountant of Accountant-Administratieconsulent voldoet de externe accountant aan de regels die bij en krachtens de Wet RA en de Wet AA zijn gesteld, voor zover deze van toepassing zijn op het uitvoeren van werkzaamheden betreffende de totstandkoming of de uitvoering van een opdracht tot het verrichten van wettelijke controles. In het overleg beroepsreglementering wordt bekeken of de regelgeving van de beroepsorganisaties toereikend is om invulling aan de normen in dit wetsvoorstel te geven en hoe tot aanpassing daarvan kan worden gekomen.

Artikel 25

Dit artikel bevat de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur artikel 24 buiten toepassing te verklaren waardoor de eis van lidmaatschap van het NIVRA of de NOvAA niet meer geldt. Het in principe kunnen loslaten van de exclusieve bevoegdheid geeft de beroepsorganisaties een additionele prikkel om kwaliteit te leveren. Deze bevoegdheid is aan de orde in de situatie waarin de beroepsorganisaties vanuit de doelstellingen van dit wetsvoorstel geen passende invulling geven aan de hun toebedachte rol en positie, dan wel indien het publieke belang het niet noodzakelijk maakt dat de exclusieve positie van de beroepsorganisaties gehandhaafd blijft.
(...)"

- 5.4 Het College overweegt dat uit artikel 27 Wta voortvloeit dat een accountant slechts externe accountant kan zijn, als hij ingeschreven is in het register en daarmee het lidmaatschap van het NIVRA of de NOvAA¹ heeft verworven. Daarmee geldt deze bepaling voor een reeks van gevallen en is zij tot een open, in abstracto omschreven groep van personen gericht en houdt zij een zelfstandige normstelling in. Het gaat dus om een algemene regel.

Artikel 28 Wta opent de mogelijkheid die algemene regel buiten toepassing te verklaren. Blijkens de toelichting is ook aan dat buitentoeassingverklaren een algemeen karakter toebedacht. Voor de mogelijkheid om op te treden als extern accountant is dan in het algemeen (voor zover hier van belang) de inschrijving in het register niet meer vereist. Derhalve is ook de buitentoeassingverklaring een besluit van algemene strekking. De weigering van de minister om tot buitentoeassingverklaring over te gaan, is derhalve niet

¹ Ingevolge de op 1 januari 2013 in werking getreden Wet op het accountantsberoep thans gezamenlijk de Nederlandse beroepsorganisatie van accountants (hierna: NBA).

vathaar voor bezwaar en beroep. De rechtbank is terecht tot dezelfde conclusie gekomen.

- 5.5 Appellantes stelling dat het verplichte lidmaatschap van NIVRA of NOVAA in strijd is met het EVRM en/of het Unierecht en dat het College dat – desnoods met voorbijgaan aan de niet-ontvankelijkheid – moet uitspreken, omdat appellante anders de haar toekomende rechtsbescherming zou missen, onderschrijft het College niet. Immers, nog daargelaten dat OVRAN in een civiele procedure een verklaring voor recht kan vorderen over de verbindendheid van algemeen verbindende voorschriften, heeft het College bij uitspraken van heden in de zaken AWB 11/295, 11/296, 11/297 en 11/313 aanhangig gemaakt door (leden van) OVRAN geoordeeld dat NBA terecht een eerder oordeel van het College over het beroep op 11 EVRM heeft tegengeworpen en van strijd met andere bepalingen van Europees recht geen sprake is.
- 5.6 Ten aanzien van het verzoek om vergoeding vanwege overschrijding van de redelijke termijn overweegt het College dat het hoger beroep niet tot gevolg heeft gehad dat de behandeling van het geschil na de indiening van het bezwaarschrift bij brief van 30 november 2009 niet binnen een redelijke termijn heeft plaatsgevonden. In zaken als deze, die uit een bezwaarschriftprocedure en twee rechterlijke instanties bestaan en waarin het primaire besluit is bekend gemaakt vóór 1 februari 2014, heeft immers te gelden dat een totale lengte van de procedure van vijf jaar redelijk is (zie de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 29 januari 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:188)).
- 5.7 De aangevallen uitspraak dient, gelet op hetgeen hiervoor is overwogen, te worden bevestigd. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

6. **De beslissing**

Het College bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus gewezen door mr. W.E. Doolaard, mr. C.J. Waterbolk en mr. T.L. de Vries, in tegenwoordigheid van mr. S.D.M. Michael als griffier, en uitgesproken in het openbaar op 18 augustus 2014.

w.g. W.E. Doolaard

w.g. S.D.M. Michael

voor afschrift
conform

