

**Böhler**  
ADVOCATEN

KEIZERSGRACHT 560-562, 1017 EM AMSTERDAM  
TELEFOON +31 (0)20.3446200, TELEFAX +31 (0)20.3446201  
E-MAIL: info@bohler.eu | www.bohler.eu

DR. BRITTA BÖHLER  
MARQ WIJNGAARDEN  
VICTOR KOPPE  
MICHAEL PESTMAN  
FLIP SCHÜLLER  
PROF. LIESBETH ZEGVELD  
PROF. TIES PRAKKEN  
DR. BART STAPERT  
MARIEKE VAN EIK  
MICHEL UITTERWAAL  
CORRIEN ULLERSMA  
WIL EIKELBOOM  
DR. CHANNA SAMKALDEN  
ANNE SCHELTEMA BEDUIN  
TAMARA BURUMA  
VALENTINA ZUIDERBAAN  
PROF. GÖRAN SLUITER  
EDWARD VAN KEMPEN  
MARINA DEN HOUDIJKER  
URSULA WEITZEL  
BRECHTJE VOSSENBERG

ADVISEURS  
PROF. HANS ULRICH JESSURUN D'OLIVEIRA

European Court Human Rights  
Council of Europe  
67075 Strasbourg Cedex  
France

Also by fax: +33 38 84 12 730

Amsterdam, 12 August 2011  
Our ref. 20110382.WE/WE  
Your ref. -  
**Direct phone** +31 20 344 6200  
**Direct faxn** +31 20 344 6201

**Re: OvRAN, Boer, Plug, Spil and Wierdsma v. the Netherlands**

Dear Madam/Sir,

I have the honour of hereby introducing the attached application under Article 34 of the Convention on behalf of the following applicants:

- Orde van Register Adviseurs Nederland (OvRAN);
- Mr. Antonius Johannes Boer;
- Mr. Nicolaas Plug;
- Mr. Cornelis Bernardus Antonius Spil; and
- Mr. Rein Wierdsma

The application concerns violations of the Articles 11 and 14 of the Convention, and of Article 1 of its First Protocol.

The present communication is sent by both fax and registered mail, and it contains the application form, original signed authority forms and copies of the final domestic decisions. A full case file including all relevant documents from the domestic procedure is being prepared and will follow shortly by mail.

Thank you for your consideration of this application.

Yours sincerely,

Wil Eikelboom

## AUTHORITY

INGEKOMEN - 3 AUG. 2011

OvRAN, represented by C. B. A. Spil, Lage Driesstraat 25, 5268 BP Helvoirt, Netherlands  
(name and address of applicant)

hereby authorise

Wil Eikelboom.....

Keizersgracht 560-562, 1017 EM Amsterdam Netherlands  
www.bohler.eu .....

Advocaat and Lawyer at Böhler ADVOCATEN .....  
(name, address and occupation of representative)

to represent OvRAN in the proceedings before the European Court of Human Rights, and in any subsequent proceedings under the European Convention on Human Rights, concerning my application introduced under Article 34 of the Convention against

the Kingdom of the Netherlands.....  
(respondent State)

*August 12*  
on April 15 2011.....  
(date of letter of introduction)

Helvoirt , April 18 2011.....  
(place and date)

*[Signature]*  
(signature of applicant)

I hereby accept the above appointment

*[Signature]*  
(signature of representative)

## **AUTHORITY**

OvRAN, represented by A.J. Boer, Burg. Van Duyvendijklaan 101, 2262 BV Leidschendam, Netherlands  
(name and address of applicant)

hereby authorise

Wil Eikelboom.....

Keizersgracht 560-562, 1017 EM Amsterdam Netherlands www.bohler.eu  
.....

Advocaat and Lawyer at Böhler ADVOCATEN .....  
(name, address and occupation of representative)

to represent OvRAN in the proceedings before the European Court of Human Rights, and in any subsequent proceedings under the European Convention on Human Rights, concerning my application introduced under Article 34 of the Convention against

the Kingdom of the Netherlands.....  
(respondent State)

*May 12*  
on ~~April 15~~ 2011.....  
(date of letter of introduction)

Leidschendam, April 18 2011.....  
(place and date)

.....  
(signature of applicant)

I hereby accept the above appointment

.....  
(signature of representative)

**AUTHORITY**

I,

Nicolaas Plug, Hagedoorn 48,  
2104 AT Heemstede, NL

(name and address of applicant)

hereby authorise

Wil Eikelboom.....

Keizersgracht 560-562, 1017 EM Amsterdam Netherlands www.bohler.eu

Advocaat and Lawyer at Böhler ADVOCATEN .....

(name, address and occupation of representative)

to represent me in the proceedings before the European Court of Human Rights, and in any subsequent proceedings under the European Convention on Human Rights, concerning my application introduced under Article 34 of the Convention against

the Kingdom of the Netherlands.....  
(respondent State)

on.....12 August 2011.....  
(date of letter of introduction)

.....  
(place and date)

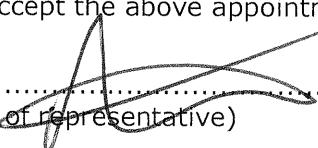
Heemstede, 9 april 2011

.....  
(signature of applicant)



I hereby accept the above appointment

.....  
(signature of representative)



## AUTHORITY

I, Cornelis, Bernardus, Antonius Spil.....  
(name and address of applicant)

hereby authorise

Wil Eikelboom.....

Keizersgracht 560-562, 1017 EM Amsterdam Netherlands  
www.bohler.eu .....

Advocaat and Lawyer at Böhler ADVOCATEN .....,  
(name, address and occupation of representative)

to represent me in the proceedings before the European Court of Human Rights, and in any subsequent proceedings under the European Convention on Human Rights, concerning my application introduced under Article 34 of the Convention against

the Kingdom of the Netherlands.....  
(respondent State)

*12 August*  
on April 15 2011.....  
(date of letter of introduction)

Helvoirt, April 18 2011.....  
(place and date)

~~(signature of applicant)~~

I hereby accept the above appointment

~~(signature of representative)~~

## AUTHORITY

I,  
Rein Wierdsma,  
Domicile: Loopveldweg 47, 3645 WK Vinkeveen,  
Born on 18-05-1965 at Leeuwarden, The Netherlands

hereby authorise

Wil Eikelboom.....  
Keizersgracht 560-562, 1017 EM Amsterdam Netherlands www.bohler.eu  
.....

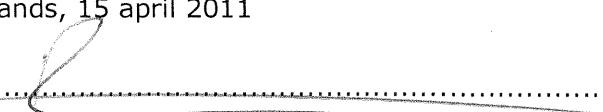
Advocaat and Lawyer at Böhler ADVOCATEN .....

to represent me in the proceedings before the European Court of Human Rights, and in any subsequent proceedings under the European Convention on Human Rights, concerning my application introduced under Article 34 of the Convention against

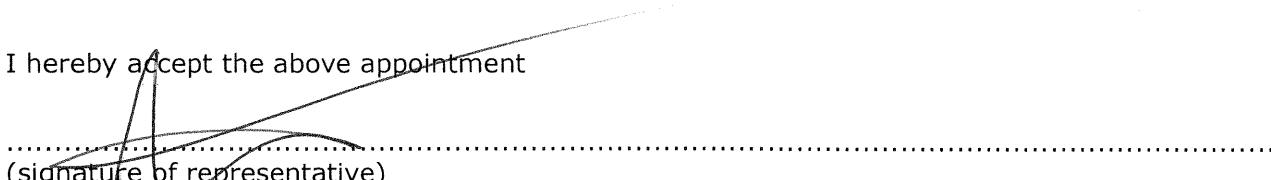
the Kingdom of the Netherlands.....  
(respondent State)

on.....12 August 2011.....  
(date of letter of introduction)

Vinkeveen, The Netherlands, 15 april 2011

.....  
(signature of applicant) 

I hereby accept the above appointment

.....  
(signature of representative) 

**COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME**

***EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS***

Conseil de l'Europe - *Council of Europe*

Strasbourg, France

REQUÊTE  
*APPLICATION*

présentée en application de l'article 34 de la Convention européenne des Droits de l'Homme,  
ainsi que des articles 45 et 47 du Règlement intérieur de la Cour

*under Article 34 of the European Convention on Human Rights  
and Rules 45 and 47 of the Rules of Court*

## I LES PARTIES *THE PARTIES*

### A. LE REQUÉRANT *THE APPLICANT*

#### **Applicant 1: OvRAN**

Name: Orde van Register Adviseurs Nederland (OvRAN) (Association under Dutch Law, est. on 2 July 2008 in Wassenaar, the Netherlands)

Address: Lage Driesstraat 25, 5268 BP, Helvoirt, the Netherlands

Phone: +31-411-641699

*Represented by Applicant 4*

#### **Applicant 2: A.J. Boer**

Surname: Boer  
First Names: Antonius Johannes  
Sex: Male  
Nationality: Dutch  
Occupation: Accountant / Consultant  
Date and place of birth: 13 December 1946 in Delft, the Netherlands  
Address: Burg. Van Duyvendijklaan 101, 2262 BV Leidschendam, the Netherlands  
Phone: +31-70-5111286

#### **Applicant 3: N. Plug**

Surname: Plug  
First Name: Nicolaas  
Sex: Male  
Nationality: Dutch  
Occupation: Accountant/Consultant  
Date and place of birth: 2 November 1948 in Noordwijk, the Netherlands  
Address: Hagenduin 48, 2104 AT Heemstede, Netherlands  
Phone: +31-23-5298431

#### **Applicant 4: C.B.A. Spil**

Surname: Spil  
First Names Cornelis Bernardus Antonius  
Sex: Male  
Nationality: Dutch  
Occupation: Accountant/Consultant  
Date and place of birth: 4 April 1941 in Deventer, the Netherlands  
Address: Lage Driesstraat 25, 5268 BP, Helvoirt, Netherlands  
Phone: +31-411-641699

**Applicant 5: R. Wierdsma**

Surname:	Wierdsma
First Name:	Rein
Sex:	Male
Nationality:	Dutch
Occupation:	Accountant/Consultant
Date and place of birth:	18 May 1965 in Leeuwarden, the Netherlands.
Address:	Loopveldweg 47, 3645 WK Vinkeveen , the Netherlands
Phone:	+31-297-266781

9. Nom et prénom du représentant

*Name of representative*

**A.W. Eikelboom**

10. Profession du représentant

*Occupation of the representative*

**Attorney-at-Law**

11. Adresse du/de la représentant

*Address of representative*

**Keizersgracht 560-562**

**1017 EM Amsterdam**

**The Netherlands**

12. Tel No.

**+31-20-3446200**

Fax No.

**+31-20-3446201**

- B LA HAUTE PARTIE CONTRACTANTE  
*THE HIGH CONTRACTING PARTY*

13. The Kingdom of the Netherlands

**II EXPOSÉ DES FAITS**

## **STATEMENT OF THE FACTS**

14.

1. This application concerns the freedom of association and property rights of Dutch accountants, as well as their right to be protected from discrimination in the exercise of their rights under the Convention.
2. First, the applicable domestic legal framework will be set out, after which it will be shown how law and practice are in breach of fundamental rights enshrined in the Convention.
3. In accordance with applicable legislation in the Netherlands, accountants are compulsory member of one of two public law associations: ‘Nivra’ (*Koninklijk Nederlands Instituut van Registeraccountants*) or ‘Royal Dutch Institute of Chartered Accountants’) for chartered accountants or, for regular accountants, ‘NOvAA’ (*Nederlandse Orde van Accountants-Administratieconsulenten* or ‘Netherlands Order of Accountants-Administrative Consultants’).
4. Compulsory membership of either of these two organisations is arranged in the respective first articles of the *Wet op de Registeraccountants* (WRA) and the *Wet op de Accountants-Administratieconsulenten* (WAA). Education requirements vary between the organisations. For your information: new legislation will be in place in the near future, under which the two existing organisations will merge to a new organisation, to be named NBA. This is however not elemental for the complaints at issue. As will be shown below, non-Dutch accountants may request exemption from this compulsory membership.
5. This compulsory membership has a number of consequences and ramifications outside these two laws. The reason is that the accounting qualification is not only quoted as a requirement in many public laws, bylaws and other public regulations but also in many private statutory or contract requirements.
6. Thus, only Members of either Nivra or NOvAA are entitled to use the formal title of either *Registeraccountant* (RA) or *Accountant-administratieconsulent* (AA). There are strict educational requirements for the use of these titles yet, in addition, membership of either Nivra or NOvAA is required by law in order to effectively use the title “accountant”. Moreover, only members may exercise statutory audit, after having registered with the Dutch supervisory body AFM. Also, only Nivra/NOvAA members may give accountancy declarations as prescribed by public and private regulations on matters such as government or private subventions or grants, turnover statements, complying with required conditions, etcetera.<sup>1</sup> In short, regardless of training or experience, it is formally impossible to present yourself as a Dutch accountant without membership of either of the two organisations.

---

<sup>1</sup> If the relevant private regulations require an accountant which is the usual practice in Dutch private contracts and regulations.

7. This membership is more than symbolic, as members are bound to comply with regulations and other by-laws which both Nivra and NOvAA are legally able to issue. From 2006, when a substantive change in accountancy regulations was issued, a growing number of accountants – members of either Nivra or NOvAA – became aware that regulations and interpretations had been written more in favour of large accounting organisations and that they had become unpractical for smaller organisations and non-practising accountants.<sup>2</sup> This group of concerned accountants also became aware of the fact that internal democracy rules of the two organisations were routinely bent in favour of opinions of the respective boards of Nivra and NOvAA. The majority on these boards is heavily influenced by the big accounting firms, otherwise known as the ‘Big Four’.<sup>3</sup> So, within the framework of the standards of the International Federation of Accountants, Ifac, the following regulatory flaws were criticised, among others.<sup>4</sup>
- A. For instance, Nivra's translation of the Code of Ethics of Ifac into the VGC (*Verordening Gedragscode* or Regulation on Conduct Code) enables larger accounting organizations to set themselves free of all accountancy rules by clever use of different concepts of “network”. “Divisions” of large accounting organizations normally present themselves as part of their (international) accounting network. However when they do not employ any member of Nivra or NOvAA, not any accounting rule is applicable to these “divisions”. They may employ however members of other non-Dutch accountants or hire Dutch Nivra/NOvAA accountants for specific purposes on a non-employed basis. Inside smaller accounting organizations or with self-employed accountants, such a “division” structure is not feasible.
  - B. Moreover, Nivra's translation of Ifac's professional standards (ISA's) is called “Further Regulations on Accounting Offices (NVAK, *Nadere Voorschriften Accountantskantoren*) for “assurance and assurance-related services”. This regulation applies to all Accounting Offices for most services non being statutory audit and is essentially based on the structure and application software of larger accounting organizations. Implementing these regulations is said to cost €20,000-50,000 a year. For small accounting offices, both Dutch and non-Dutch, this is a large entry price to pay. It sets back smaller accounting/audit organizations or self-employed accountants. On paper, room is allowed for smaller accounting/audit firms and self-employed accountants. However, this room is practically not available inside Nivra. As a result, smaller organisations and self-employed accountants have great difficulty to comply with the regular quality screenings. These screenings do not focus on the intrinsic quality of auditing work but on formalities regarding the accompanying paper work.
  - C. Last but not least, there is the translation of Ifac's regulation on continuing education in standard IES7. Ifac allows for two systems in IES7, an input or an output system. Nivra and NOvAA adopted the input system meaning basically that all education points acquired must be registered in detail and are allocated mainly to courses and so on of all kinds. By the requirement that these education points may only be given by institutions authorized by Nivra or NOvAA against a set of

---

<sup>2</sup> All applicants felt threatened in their daily business. Applicants 2(Boer) and 4(Spil), because some rules, if applied properly, made part of their work -opinions on third parties- impossible in a competitive environment whereas Big Four set themselves free of all rules. On top of that applicants 3(Wierdsma) and 5(Plug) noticed these rules were impractical and very labour-intensive in a small organization.

<sup>3</sup> Big Four is the common term for the four largest world-wide accounting organizations, being Deloitte, Ernst & Young, KPMG and PWC.

<sup>4</sup> Ifac is the International Federation of Accountants, a body setting all accountancy standards all over the world.

fees, a virtual education monopoly in accounting is created. This raises all problems inherent to every monopoly; related to prices, quality and so on. The “Big Four” and other larger accounting organizations are all institutions authorized by Nivra or NOvAA so that they can organize their own in-house training and events. For smaller firms this is not practically possible in view of the authorization fees. OvRAN adopted Ifac’s output system to ensure educational quality. That system is based on the fact that these days formal learning by public courses is often impractical and accountants should better verify and declare themselves regularly in writing that their knowledge is up to date and adopted to actual working requirements.

8. Many complaints against these practices have been filed with the ultimate Government supervisor of the two organisations, the Dutch Ministry of Finance. This did not lead to any change. As a consequence, in May 11 2007 the concerned accountants set up a foundation: *Stichting Wakkere Accountant* or SWA ('Accountants Awake Foundation') for Nivra Accountants. On 29 January 2007 the *Werkgroep Minnelijk Overleg* ('Workgroup Friendly Consultation') or WMO was founded for NOvAA accountants. See the website [www.wakkereaccountant.nl](http://www.wakkereaccountant.nl) for more details. They actually operate as lobbying and opinion-making organizations in order to have the existing accountancy laws allow for freedom of association, similar to the manner provided for Dutch medical professions in article 13 paragraph 5 the *Wet op de Beroepen in de Individuele Gezondheidszorg* (Law on health practitioners; 'BIG').
9. In 2007 SWA and WMO each commenced legal proceedings against both Nivra and NOvAA, in an attempt to have the new regulations and interpretations suspended, and democratic procedures restored.<sup>5</sup> In these lawsuits, the matters of freedom of association (art. 11 ECHR), discrimination on the basis of nationality (Article 14) and protection of property (Article 1 of the First Protocol) were raised.
10. On 28 February 2008, the Amsterdam Civil Court of Appeal (*Gerechtshof*) rejected all claims filed by SWA against Nivra. After remarking that it looks that Nivra felt short on democratic procedures by establishing these new accountancy regulations, this court found that violations of Articles 11 and 14 ECHR lay outside the scope of these summary proceedings.
11. On 20 October 2009, moreover, the Hague civil Court of Appeal found, in *WMO v. NOvAA* that “the infringements of the rights protected in Articles 11 and 14 of the Convention were allowed because they were prescribed by Dutch law”.
12. On 11 December 2009 the highest judicial instance in civil matters *Hoge Raad* summarily rejected the cassation appeal in *SWA v. Nivra.*, refusing all claims including these violations of Articles 11 and 14 ECHR and article 1 of the First Protocol.
13. Meanwhile, in August 2008 members of SWA and WMO formed an alternative accountants association by the name of *OvRAN (Orde van Register Adviseurs Nederland)* or ‘Order of Chartered Advisors Netherlands’). The creation of this

<sup>5</sup> E.g.: a. refusals to allow voting on alternatives, b. negative publicity by mass mails etc. about alternatives, c. refusal to rectify publicity errors.

alternative association was a direct result of the failed attempt of SWA members in a Nivra meeting of 12 December 2007 to get enough members to vote for a structural change in the governance structure of Nivra from a centralized into a federal structure, analogue to the Dutch medical professions. The objective was to allow members a free choice to create Chambers of accountants specialized in the same area having autonomous standard setting authority for their own members within the framework of Ifac's standards. Therefore a number of regulations and the composition of the board should be changed. This attempt failed, however, due to disrespect of the board of Nivra for democratic rules and procedures and the drumming up of employees by large accountancy firms to vote in favour of the prevailing system and regulations. It was the largest Nivra meeting ever. As a result all hopes of changing accountancy regulations inside Nivra was lost.

14. Membership of OvRAN, the alternative association, is possible only for (former) members of Nivra and NOvAA having equal qualifications and experience. All OvRAN regulations are fully compliant with the very extensive body of Ifac's Standards. For example, the Code of Ethics of OvRAN in art. 30 states that the Code of Ethics of Ifac prevails.
15. Within a week after the foundation of OvRAN, the new association was sued by both Nivra and NOvAA:
  - In a civil procedure on the basis of intellectual property rights, penalty payments were demanded from OvRAN, SWA and from one board member in person for every use of any of the following terms words related to Nivra and NOvAA, namely 'RA', 'Register-Accountant', 'AA', 'Accountant-Administratieconsulent', RFA, IA, RMA, IAA, MA, or any similar terms. Any remark from OvRAN or SWA about accountancy developments in any communication would thus be penalised by severe penalty payments. That way the alternative association of accountants would have been effectively silenced.
  - On the other hand Nivra and NOvAA started procedures to have declared null and void almost all names and titles which had been registered on behalf of OvRAN at the Benelux Intellectual Property Rights Bureau.
16. The name of OvRAN contained, at the start of this association, the same five letters as now but in a different order, with the N as first letter.<sup>6</sup> Some titles not mentioned before had an additional 'A' added to RA or AA. In the summary as well as in the final proceedings on the substance, articles 11 and 14 of the Convention were brought forward in addition to the protection of property rights in art. 1 of the First Protocol. The courts however did not even spend a word on any argument that these titles are directly linked to compulsory membership which is in itself in violation of fundamental rights.
17. These verdicts caused OvRAN to change its name and two of the registered titles of their members. It also cost almost €100,000 in legal costs and penalty payments. After this event members of Nivra and NOvAA became afraid of joining OvRAN and the influx of new members stopped.

---

<sup>6</sup> OvRAN fears penalty payments by having published the original name and hesitates therefore mentioning it here.

18. This influx also stopped because members of OvRAN (who are not also members of Nivra or NOvAA) were now denied the use of the titles RA and AA. In fact, they were not entitled to call themselves 'accountant' anymore. This had many consequences and ramifications:
- Members lost their property rights in the titles RA/AA and accountant, which had been acquired through heavy investments in a lengthy academic study. They were no longer able to perform as an accountant as required by many laws, bylaws and other public regulations and in many private statutory or contract requirements.
  - Members could no longer exercise statutory audit, give any accountancy declaration as prescribed by public or private regulations on matters such as Government or private subventions or grants, turnover statements, complying with required conditions and so on. In short, their professional life as an accountant was made virtually impossible.
  - Moreover, various members of OvRAN are actually victim of penal proceedings even if they only accidentally used the title RA, AA, accountant in any word combination to describe their job or qualifications. These penal proceedings have not yet reached the status of final verdict of the highest court.
19. In addition to the civil proceedings referred to above, administrative proceedings against Nivra were commenced by four former members of this organisation on 22 October 2008. These four former members on Nivra requested to be registered with Nivra as accountants but without compulsory membership of the organisation. This request was deemed inadmissible by Nivra.
20. In appeal, the highest administrative court for cases of this type, the *College van Beroep voor het Bedrijfsleven* or 'CBB' found on 15 February 2011 that Article 11 of the Convention is not applicable to public law organisations. As will be explained in more detail below, the applicants submit that this finding is contrary to the letter, the spirit and case law of Article 11.
21. On 11 March 2011 Nivra took a fresh decision along the verdict of CBB. Nivra declared the request admissible this time but refused the request on the basis of the CBB judgement, finding that Article 11 of the Convention is not applicable to public law organisations. On 7 April 2011 a fresh appeal was filed against this decision before the CBB. The applicants argue, however, that the outcome of this procedure for the purpose of the present application is certain in view of CBB's view on the non-applicability of Article 11 to public law organizations. Therefore, all effective domestic remedies have been exhausted.
22. OvRAN lodged two administrative requests with the Dutch Ministry of Finance ("Ministry"), the actual supervisor of accountancy laws. The Ministry has announced earlier that a new accountancy law, called NBA, is being prepared to allow for a fusion between Nivra and NOvAA. This new law should replace the existing laws WRA and WAA. That looked like a suitable moment to bring that new law in harmony with community law. Thus, on October 19 2009, two requests were lodged with the Ministry:

- One request about art. 1 WRA and WAA tackles the issue of positive aspects of freedom of association by compulsory membership imposed in art. 1 of both WRA and WAA. The legal basis was incompatibility with art. 11 and 14 ECHR and art. 1 of the First Protocol. In order to comply with these fundamental rights, the Ministry was requested to bring art. 1 of WRA and WAA in accordance with community law.
  - The other request tackles the issue of negative aspects of freedom of association with just one example out of many. This example concerns article 27 of the Dutch Law on Statutory Audit (*Wet Toezicht Accountants* or ‘WTA’). This article establishes that statutory audit may only be exercised by accountants member of Nivra or NOvAA. In order to end this negative freedom of association, the Ministry was requested to make use of art. 28 WTA that allows also other entities outside art. 27 WTA to statutory audit.
23. The Ministry declared both requests inadmissible. Appeals were lodged against both requests. The appeal on the refusal by the Ministry to end the negative freedom of association in art. 27 WTA on statutory audit by using art. 28 WTA, was lodged with the District Court in Rotterdam for these cases. This Court deemed the appeal inadmissible. Appeal before the *College van Beroep voor het Bedrijfsleven* (CBB) is still pending.
24. The appeal on the refusal by the Ministry to bring art. 1 WRA/WAA in accordance with the Convention was lodged before the CBB. This appeal was refused on 15 February 2011. The verdict maintained that the refusal of the Ministry to bring art. 1 WRA/WTA in accordance with community law by declaring the request inadmissible was not a decision in the meaning of Dutch administrative law, the AWB, and that other administrative procedures provide legal protection on this issue, for example by procedures within Nivra or NOvAA.
25. Section III will explain in detail that during this procedure the Ministry itself maintained not to be authorized to change art. 1 WRA/WAA. Nivra maintained about art. 1 WRA/WAA that Nivra should abide by the law that prescribes compulsory membership. On the same day CBB declared in the joint procedure, part of this application, that “art. 11 ECHR is not applicable to public law organizations”. So, in fact, this CBB verdict is also final and means effectively that as the Ministry allows Nivra to remain a public organization all Dutch domestic remedies are exhausted.
26. For the time being there are now two final verdicts for which effective remedies are exhausted:
- On February 15 2011 a final verdict of CBB on the appeal of 4 members of OvRAN on a Nivra decision by which CBB maintained that “Article 11 ECHR is not applicable to public law organizations”.
  - On February 15 2011 a final verdict of CBB on the appeal of OvRAN on a refusal of the request to the Ministry to make art. 1 WRA/WAA comply with Article 11 and 14 ECHR and Article 1 of the First Protocol.

### **III EXPOSÉ DE LA OU DES VIOLATION(S) DE LA CONVENTION ET/OU DES PROTOCOLES ALLÉGUÉE(S), AINSI QUE DES ARGUMENTS À L'APPUI STATEMENT OF ALLEGED VIOLATION(S) OF THE CONVENTION AND/OR PROTOCOLS AND OF RELEVANT ARGUMENTS**

15.

#### **a) Domestic Legal Framework**

1. Art. 1 paragraph 1 of the WRA (translated) reads:

*"There shall be under the name Dutch Institute of Chartered Accountants an Order of Chartered Accountants, in this Law also called Order. Members of this Order are those who have registered in the register referred to in Article 55."*

Paragraph 4 of art. 1 WRA reads:

*"Notwithstanding the first paragraph are those which, under Article 58 b, in conjunction with Article 59, second paragraph, are registered in the auditor's register, only member of the Order if they have made this request in writing to the board of the Order."<sup>7</sup>*

(This article 59 refers to admittance to Nivra's registry of non-Dutch accountants.)

2. These two paragraphs contain two essential legal elements of this application: in paragraph 1 compulsory membership of Nivra violating Article 11 of the Convention, and in paragraph 4 discrimination on nationality violating Article 14. In the WAA there are comparable articles for 'Accountant-Administratieconsulenten'.
3. Article 58a<sup>8</sup> WRA (translated except for titles) reads: "The person who is registered in

---

7 Full Text art. 1 WRA in Dutch reads:

*§ 1. Zetel en taak*

*Artikel 1*

1. *Er is onder de naam Nederlands Instituut van Registeraccountants een orde van registeraccountants, in deze wet verder te noemen Orde. Deze heeft tot leden degenen, die in het in artikel 55 bedoelde accountantsregister ingeschreven zijn.*

2. *De Orde is gevestigd te Amsterdam. Zij is een openbaar lichaam in de zin van artikel 134 van de Grondwet.*

3. *De Orde heeft tot taak de bevordering van een goede beroepsuitoefening door de registeraccountants en de behartiging van hun gemeenschappelijk belang. Ten aanzien van registeraccountants die werkzaamheden verrichten als externe accountant als bedoeld in artikel 1, onderdeel e, van de Wet toezicht accountantsorganisaties heeft de Orde tot taak de bevordering van een goede beroepsuitoefening van deze accountants binnen accountantsorganisaties als bedoeld in artikel 1, onderdeel a, van die wet. Haar taak omvat mede de zorg voor de eer van de stand van de registeraccountants en het verzorgen of doen verzorgen van de praktijkstage, bedoeld in artikel 67, eerste lid.*

4. *In afwijking van het eerste lid zijn degenen, die op grond van artikel 58, onder b, juncto artikel 59, tweede lid, in het accountantsregister zijn ingeschreven, slechts lid van de Orde indien zij de wens daartoe schriftelijk aan het bestuur van de Orde kenbaar hebben gemaakt.*

8 Article 58a WRA reads: *Degene, die is ingeschreven in het accountantsregister als bedoeld in artikel 55, is gerechtigd tot het voeren van de titel registeraccountant, afgekort RA.*

Article 58b WRA reads: *Het is degene, die niet is ingeschreven in het accountantsregister als bedoeld in artikel 55, verboden de titel registeraccountant zonder toevoeging dan wel in enigerlei samenstelling of afkorting te voeren, dan wel zich zodanig te gedragen, dat daardoor bij het publiek redelijkerwijs de indruk moet worden gewekt dat hij tot het voeren van deze titel gerechtigd is.*

*the register as auditor pursuant to Article 55, is entitled to use the title 'registeraccountant', abbreviated RA."*

This article is followed by an article prohibiting any use in the widest sense of these titles. In the WAA there are comparable articles for *Accountant-Administratieconsulenten*. These articles are further complemented and widened with an all-encompassing article 41 WAA reading (translated except for titles):

*"The person who is not registered in the register referred to in Article 36 or in the register pursuant to Article 55 of the Law on Registered Accountants, is forbidden to use, other than in private, the designation 'accountant', without further addition or in any composition or abbreviation, other than that of 'Registeraccountant' or 'Accountant-Administratieconsulent' or to behave in such a way, that by doing so the public may reasonably assume that he is entitled to maintain that designation."*

4. These articles contain the third element of this application: deprivation of property rights in Article 1 of the First Protocol by not protecting property rights of acquired academic titles of fully qualifying accountants, and chaining them to membership of a professional association instead of a professional register.
5. It should be noted that the Dutch Law regarding the medical professions (Wet Beroepen Individuele Gezondheidszorg, BIG) contains, in its article 14 paragraph 5 an explicit provision stating that there shall be no compulsory membership.

#### b) Freedom of Association

6. Article 11 of the Convention protects the freedom of peaceful assembly and association. As the Court has recognised, this freedom includes the (negative) right *not* to join an organisation.
7. The term "association" has an autonomous meaning under the Convention (see *Le Compte, Chassagnou, Schneider*, among other authorities). It is therefore necessary to assess whether Nivra and NOvAA are associations within the meaning of Article 11. In this regard, it is pointed out that in *Le Compte, Van Leuven and De Meyere versus*

---

Article 39 WAA reads: *Degene, die is ingeschreven in het register bedoeld in artikel 36, is gerechtigd tot het voeren van de titel Accountant-Administratieconsulent, afgekort AA.*

Article 40 WAA reads: *Het is degene, die niet is ingeschreven in het register bedoeld in artikel 36, verboden de titel Accountant-Administratieconsulent zonder toevoeging dan wel in enigerlei samenstelling of afkorting te voeren, dan wel zich zodanig te gedragen, dat daardoor bij het publiek redelijkerwijs de indruk moet worden gewekt, dat hij tot het voeren van deze titel gerechtigd is.*

Article 41 WAA reads:

*1. Het is degene, die niet is ingeschreven in het register bedoeld in artikel 36 of in het register bedoeld in artikel 55 van de Wet op de Registeraccountants verboden om anders dan in besloten kring de benaming accountant zonder nadere toevoeging dan wel in enige samenstelling of afkorting, anders dan die van registeraccountant of Accountant-Administratieconsulent te voeren, dan wel zich zodanig te gedragen, dat daardoor bij het publiek redelijkerwijs de indruk moet worden gewekt, dat hij tot het voeren van die benaming gerechtigd is.*

Belgium,<sup>9</sup> your Court found that the very raison d'être of Article 11 is to protect everyone's freedom against "*the compulsory regimentation of the professions by means of closed and exclusive organizations*".

8. *Le Compte* was followed by *Chassagnou*<sup>10</sup> and *Schneider*<sup>11</sup>. These verdicts repeated the same fundamental notion about public law associations as *Chassagnou*. In this latter case France defended the notion that public-law associations, vested by Parliament with public-authority prerogatives, fall accordingly outside the scope of Article 11. In paragraph 100 in the *Chassagnou* verdict the Court settled this matter with the following notion:

*"However, the question is not so much whether in French law ACCAs are private associations, public or para-public associations, or mixed associations, but whether they are associations for the purposes of Article 11 of the Convention.*

*If Contracting States were able, at their discretion, by classifying an association as "public" or "para-administrative", to remove it from the scope of Article 11, that would give them such latitude that it might lead to results incompatible with the object and purpose of the Convention, which is to protect rights that are not theoretical or illusory but practical and effective (see the *Artico v. Italy* judgment of 13 May 1980, Series A no. 37, pp. 15-16, § 33, and, more recently, the *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey* judgment of 30 January 1998, Reports of Judgments and Decisions 1998-I, pp. 18-19, § 33)."*

9. In *Schneider v. Luxembourg* this fundamental notion was repeated in consideration 70<sup>12</sup> with "*The notion of 'association' has an autonomous meaning: the classification in national law has only relative value and constitutes no more than a starting-point*".
10. In a recent Dutch judgment of the *Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State* (Administrative Jurisdiction Division of the Council of State) this fundamental notion was confirmed in domestic law (*Huisarts v. Bakhoven*, consideration 2.9.4<sup>13</sup>). Based on the criteria "*established for longer periods and for common purposes and having a certain institutional structure*", the RvS arrived at the conclusion that art. 11 ECHR applies to associations of medical professionals.

9 ECHR 23-06-1981, *Le Compte* versus Belgium, Application no. 6878/75; 7238/75), paragraph 65: "*However, there is a further requirement: if there is not to be a violation, the setting up of the Ordre by the Belgian State must not prevent practitioners from forming together or joining professional associations. Totalitarian régimes have resorted - and resort - to the compulsory regimentation of the professions by means of closed and exclusive organisations taking the place of the professional associations and the traditional trade unions. The authors of the Convention intended to prevent such abuses (see ...).*"

10 Applications nos. 25088/94, 28331/95 and 28443/95

11 Requête no 2113/04

12 Consideration 70 in *Schneider* reads: *La notion d'"association" possède une portée autonome : la qualification en droit national n'a qu'une valeur relative et ne constitue qu'un simple point de départ.*

13 In consideration 2.9.4 RvS quoted *Chassagnou* versus France: dat *het begrip "vereniging" in artikel 11 EVRM een autonome betekenis toekomt, waarbij de aanduiding in het nationale recht van beperkte waarde is en slechts een vertrekpunt voor de beoordeling vormt*. Followed by the conclusion that this association "*voor langere tijd en voor gemeenschappelijke doeleinden wordt opgericht en een zekere institutionele structuur heeft. Gezien het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat de hagro, zoals omschreven in het Besluit CHVG no. 2-2002, kan worden aangemerkt als een vereniging als bedoeld in artikel 11, eerste lid, van het EVRM.*"

11. In *Le Compte* the European Court concluded that the Belgian 'Ordre des Médecins' was a professional register and not an association within the meaning of Article 11. That conclusion was founded on two criteria: a. an integration criterion and b. an impediment criterion. Applying these criteria with their various sub-criteria to the present case will lead to the conclusion that Nivra is an association within the meaning of article 11 ECHR, as shown hereunder.

12. The impediment criterion was contained in consideration 65<sup>14</sup>. As to this impediment criterion the facts under II. Statement of the Facts, section 14 have shown that Nivra, the Dutch government and the Dutch Courts use various ways to impede other practitioners from forming together or joining professional associations.

13. The integration criterion was contained in consideration 64<sup>15</sup>. As to this integration criterion with several sub-criteria<sup>16</sup>, your Court noted firstly that the *Ordre* is a public-

---

14 EHRM 23 juni 1981 *Le Compte*, NJ 1982, 602 sets an impediment requirement in consideration 65 reading:

*65. Having regard to these various factors taken together, the Ordre cannot be considered as an association within the meaning of Article 11 (art. 11). However, there is a further requirement: if there is not to be a violation, the setting up of the Ordre by the Belgian State must not prevent practitioners from forming together or joining professional associations. Totalitarian régimes have resorted - and resort - to the compulsory regimentation of the professions by means of closed and exclusive organisations taking the place of the professional associations and the traditional trade unions. The authors of the Convention intended to prevent such abuses (see the Collected Edition of the "Travaux Préparatoires)), vol. II, pp. 116-118).*

*The Court notes that in Belgium there are several associations formed to protect the professional interests of medical practitioners and which they are completely free to join or not (see paragraph 22 above). In these circumstances, the existence of the Ordre and its attendant consequence - that is to say, the obligation on practitioners to be entered on the register of the Ordre and to be subject to the authority of its organs - clearly have neither the object nor the effect of limiting, even less suppressing, the right guaranteed by Article 11 par. 1 (art. 11-1).*

15 EHRM 23 juni 1981 *Le Compte*, NJ 1982, 602 sets an integration requirement in consideration 64 reading:

*64. The Court notes firstly that the Belgian Ordre des médecins is a public-law institution. It was founded not by individuals but by the legislature; it remains integrated within the structures of the State and judges are appointed to most of its organs by the Crown. It pursues an aim which is in the general interest, namely the protection of health, by exercising under the relevant legislation a form of public control over the practice of medicine. Within the context of this latter function, the Ordre is required in particular to keep the register of medical practitioners. For the performance of the tasks conferred on it by the Belgian State, it is legally invested with administrative as well as rule-making and disciplinary prerogatives out of the orbit of the ordinary law (prerogatives exorbitantes du droit commun) and, in this capacity, employs processes of a public authority (see paragraphs 20-34 above).*

16 As to this integration criterion it should be noted that in *Le Compte* the notion of "public-law institution" played only a minor role in the ECHR considerations. More important were the criteria that the Ordre a. primarily exercised a recording function b. was integrated into the structures of the state, c. the judges in most of its institutions were appointed by the Crown. d. its goal is control of public health protection, e. provided with excessive powers outside the realm of common law. As all of these sub-criteria were met, the "Ordre des Médecins" was no association and has no other role than e.g. the Dutch Register Committees in medical records. Nivra at the contrary:

- is not integrated in the structures of the State
- has no officers appointed by the Crown, let alone judges, appointed in any organ
- do not exercise functions contained in the exceptions in paragraph 2 of Art. 11 ECHR, necessary in a democratic society,
- has no legal duty contained in paragraph 2 of Art. 11 ECHR; the monitoring of statutory audit is done by another state organ, AFM, the monitoring of education is done by an independent state commission, all disciplinary actions are transferred to a specialized Court in Zwolle,
- explicitly (except) seeks to defend the interests of accountants in general and not only public interest,
- is not legally invested with administrative as well as rule-making and disciplinary prerogatives out of the

law institution. It was founded not by individuals but by the legislature; it remains integrated within the structures of the State and judges are appointed to most of its organs by the Crown. It pursues an aim which is in the general interest, namely the protection of health, by exercising under the relevant legislation a form of public control over the practice of medicine. Within the context of this latter function, the *Ordre* is required in particular to keep the register of medical practitioners. For the performance of the tasks conferred on it by the Belgian State, it is legally invested with administrative as well as rule-making and disciplinary prerogatives out of the orbit of the ordinary law (*prerogatives exorbitantes du droit commun*) and, in this capacity, employs processes of a public authority.

14. Thus, the fact that the *Ordre* was a public law institution is only one factor which, moreover, played only a minor role in the considerations of the Court. More important were the other criteria that the *Ordre*: (a) primarily exercised a recording function; (b) was integrated into the structures of the State; that (c) the judges in most of its institutions were appointed by the Crown; that (d) its goal was the control of public health protection; and that (e) it was provided with excessive powers outside the realm of common law. As all of these sub-criteria were met, the "Ordre des Médecins" was no association. Applied to the Dutch situation, the *Ordre* had no other role than e.g. the Register Committees in medical records under the *BIG*.
15. Nivra, on the contrary, is not integrated in the structures of the State, has no officers appointed by the Crown, let alone judges, appointed in any organ, its goal is outside all exceptions contained in paragraph 2 of Art. 11 ECHR<sup>17</sup> and Nivra is not provided with excessive powers outside the realm of common law.
16. Nivra, moreover, also has none of the legal functions as may be considered in connection with the second paragraph of Article 11. The monitoring of statutory audit is done by another state organ, AFM (*Autoriteit Financiële Markten*), the monitoring of education is done by an independent state commission, all disciplinary actions are transferred to a specialised Court in Zwolle. Nivra explicitly seeks to defend the interests of accountants in general and not the public interest. Nivra is not legally vested with administrative or rule-making and disciplinary prerogatives outside the ambit of the ordinary law; the current prerogatives of Nivra do not deviate in any way from any other private association of professional accountants such as OvRAN through the ordinary law of association with particular statutes and numerous regulations.
17. This consistent and extensive case law raises little doubt whether there is violation of article 11 ECHR. As the example of the Dutch Register Committees in medical records shows in article 14 paragraph 5 of the *BIG*, there is also not any necessity to violate article 11 ECHR with regard to accountants.

---

orbit of the ordinary law; the current prerogatives of Nivra do not deviate in any way from any other private association of professional accountants such as OvRAN through the ordinary law of association with particular statutes and numerous regulations.

<sup>17</sup> Art. 11 ECHR, par. 2 reads with the exceptions underlined: *No restrictions shall be placed on the exercise of these rights other than such as are prescribed by law and are necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals or for the protection of the rights and freedoms of others. This Article shall not prevent the imposition of lawful restrictions on the exercise of these rights by members of the armed forces, of the police or of the administration of the State.*

18. It should also be noted that neither the Ministry nor Nivra tried to find any justification for interference necessary in a democratic society except that it was '*prescribed by law*'. Indeed, there is no justified reason why all functions of Nivra could not be performed by another organization (as well), when that other organization is bound by the same (Ifac) rules and controls, supervised by external institutions as is currently the situation.

#### **c) Discrimination on Nationality**

19. It is evident that paragraph 4 of the WRA treats accountants differently based on nationality. Why should Dutch accountants be obliged to membership of Nivra and non-Dutch accountants set free as facilitated by paragraph 4 of the WRA?

20. It must be assumed that the original purpose of paragraph 4 of the WRA, meant to prevent non-Dutch accountants to be subordinated to different sets of accounting regulations, the regulations of their home country on top of Dutch regulations. However, due to Nivra's interpretation of the new Code of Ethics end 2006, non-Dutch accountants had to fulfill almost all material requirements of all Nivra regulations except the regulations on membership fees. That way paragraph 4 of the WRA turned into an entry barrier to the Dutch accountancy market by imposing a double set of accounting regulations on non-Dutch accountants. That was never intended. So the actual main result of paragraph 4 of the WRA is only that Dutch accountants pay a membership fee and non-Dutch accountants may apply for an exemption on membership and keep registered. Hence, no reasonable justification for the difference exists.

21. Article 14 of the Convention has no independent meaning except when other rights or liberties guaranteed by the Convention are at stake. Then it is necessary and sufficient to demonstrate the link between rights or liberties guaranteed by the Convention and discrimination on nationality<sup>18</sup>. The letter of paragraph 4 of the WRA marks a clear difference based on nationality. The link with the right of freedom of association in Article 11 has been amply demonstrated. In the next points we will demonstrate the link with Article 1 of the First Protocol.

#### **d) Protection of Property Rights**

22. During domestic proceedings the question was explicitly raised whether article 58a WRA together with article 41 WAA is compatible with the letter, the spirit and case law of Article 1 of the First Protocol.

23. It is clear from article 58a WRA together with article 41 WAA, that only persons registered with Nivra are entitled to use in any word combination in public the name 'accountant', 'registeraccountant', RA, AA or to behave as such.

---

18

See for example Andrejeva versus Letonia, Requête no 55707/00, February 18 2009.

24. The study for 'registeraccountant' or RA or AA is a lengthy and expensive one. This title protection is therefore a very effective method to ensure a life-long link with compulsory membership.
25. Given the fact that non-Dutch accountants have title protection without compulsory membership and given the fact that title protection in the Netherlands is normally ensured by other ways than compulsory membership, it must be concluded that the actual interference is outside the criteria for a "fair balance". It just ensures a public monopoly situation for an association dominated by the Big Four.

#### e) Exhaustion of Local Remedies

26. During the proceedings the representative of the Ministry made the following remark in point 3 of their plea notes<sup>19</sup> (translated): "What OvRAN is asking of me is therefore basically my cooperation to adapt substantially the WRA." That remark is correct. It is even the duty of the Dutch Government to have their laws comply with international treaties and the Dutch basic law and avoid a public monopoly situation for an association dominated by the Big Four.
27. The accounting qualification in the WRA has many consequences and ramifications as it is not only quoted as a requirement in many public laws, bylaws and other public regulations but also in many private statutory or contract requirements. So theoretically many detailed remedies exist as long as Dutch accountancy laws do not comply with international law. This application pursues just two of them and doubts exist if these legal remedies are effective having regard to the underlying political problem that the Dutch Government wishes to maintain a public monopoly situation for an association dominated by the 'Big Four' accountants.
28. However, it is common case law that, if more than one potentially effective remedy is available, the applicant is only required to have used one of them<sup>20</sup>. It is also common case law that local remedies are supposed to be exhausted where an administrative practice consisting of a repetition of acts incompatible with the Convention and official tolerance by the State authorities has been shown to exist, and is of such a nature as to make proceedings futile or ineffective<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Point 3 plea note the Ministry on September 14 2010 in Dutch: *Wat Ovran van mij verlangt komt er dan ook eigenlijk op neer of ik mee wil werken om de WRA ingrijpend aan te passen.*

<sup>20</sup> ECHR Practical Guide on Admissibility Criteria point 48: "*If more than one potentially effective remedy is available, the applicant is only required to have used one of them (Moreira Barbosa v. Portugal (dec.); Jličić v. Bosnia and Herzegovina (dec.); Karakó v. Hungary, § 14; Aquilina v. Malta [GC], § 39). Indeed, when one remedy has been attempted, use of another remedy which has essentially the same purpose is not required (Riad and Idiab v. Belgium, § 84; Kozacioglu v. Turkey [GC], §§ 40 et seq.; Micallef v. Malta [GC], § 58).*"

<sup>21</sup> ECHR Practical Guide on Admissibility Criteria point 53: *Aksoy v. Turkey, § 52).*

**IV EXPOSÉ RELATIF AUX PRÉSCRIPTIONS DE L'ARTICLE 35 PAR. 1 DE LA CONVENTION**  
**STATEMENT RELATIVE TO ARTICLE 35 PAR. 1 OF THE CONVENTION**

16. Décision interne définitive (date et nature de la décision, organe - judiciaire ou autre - l'ayant rendue)

*Final decision (date, court or authority and nature of decision)*

1. 15 February 2011, *College van Beroep voor het Bedrijfsleven*, Procedure nos. AWB 09/381, 09/382, 09/383 and 09/452. This was an appeal of 4 members of OvRAN against the Nivra decision of 25 February 2009 in which their request to be registered with Nivra without forced membership was found inadmissible. The verdict on February 15 2011 declared these requests admissible but judged that "art. 11 ECHR is not applicable to public law organizations" and ordered Nivra to take a new decision along these lines.
2. 15 February 2011, *College van Beroep voor het Bedrijfsleven*, Procedure no. AWB 10/1418. This was an appeal of OvRAN against the 18 December 2009 decision of the Ministry of Finance to deem inadmissible a request of OvRAN to make two accountancy laws the WRA and the WAA, comply with European Law, more explicitly with art. 11, art. 14 and art. 1 of protocol 1 ECHR.

17. Autres décisions (énumérées dans l'ordre chronologique en indiquant, pour chaque décision, sa date, sa nature et l'organe - judiciaire ou autre - l'ayant rendue)

*Other decisions (list in order, giving date, court or authority and nature of the decision for each one)*

18. Le requérant disposait-il d'un recours qu'il n'a pas exercé? Si oui, lequel et pour quel motif n'a-t-il pas été exercé?

*Is any other appeal or remedy available which you have not used? If so, explain why you have not used it.*

No.

**V EXPOSÉ DE L'OBJET DE LA REQUÊTE ET PRETENTIONS PROVISOIRES POUR UNE SATISFACTION EQUITABLE**  
**STATEMENT OF THE OBJECT OF THE APPLICATION AND PROVISIONAL CLAIMS FOR JUST SATISFACTION**

19. The applicants request the Court to find that Articles 11 and 14 of the Convention and/or Article 1 of the First Protocol have been violated, and to award just satisfaction in accordance with the applicants' claim thereto, to be filed at a later stage.

**VI AUTRES INSTANCES INTERNATIONALES TRAITANT OU AYANT TRAITÉ L'AFFAIRE**  
**STATEMENT CONCERNING OTHER INTERNATIONAL PROCEEDINGS**

20. Avez-vous soumis à une autre instance internationale d'enquête ou de règlement les griefs énoncés dans la présente requête? Si oui, fournir des indications détaillées à ce sujet.  
*Have you submitted the above complaints to any other procedure of international investigation of settlement? If so, give full details.*

No.

**VII PIÈCES ANNEXÉES**  
***LIST OF DOCUMENTS***

21. See attached.

**VIII DÉCLARATION ET SIGNATURE**  
***DECLARATION AND SIGNATURE***

Je déclare en toute conscience et loyauté que les renseignements qui figurent sur la présente formule de requête sont exacts.

*I hereby declare that, to the best of my knowledge and belief, the information I have given in the present application form is correct.*

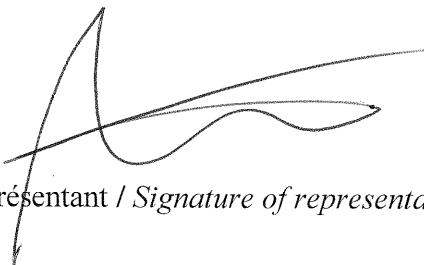
Lieu / Place

Amsterdam

Date / Date

12 August 2011

Signature du représentant / *Signature of representative*

A handwritten signature in black ink, appearing to read "J. M. L. J. M. L. J. M. L." followed by a surname.

# College van Beroep voor het bedrijfsleven

AWB 10/117  
25000

15 februari 2011

## Uitspraak in de zaak van:

de vereniging OvRAN, te Wassenaar, appellante,  
gemachtigde: mr. drs. C.B.A. Spil, voorzitter van genoemde vereniging,  
tegen

de Minister van Financiën, verweerde

gemachtigden: mr. drs. M.A.G. Stolker en mr. I.A.H. Oomes, beiden werkzaam bij verweerde.

## 1. De procedure

**Appellante heeft bij brief van 21 januari 2010, bij het College binnengekomen op 26 januari 2010, beroep ingesteld tegen een besluit van verweerde van 18 december 2009.**

**Bij dit besluit heeft verweerde het bezwaarschrift van appellante van 30 november 2009 tegen zijn brief van 19 november 2009 niet-ontvankelijk verklaard.**

**Bij brief van 31 mei 2010 heeft verweerde een verweerschrift ingediend.**

**Bij brief van 23 augustus 2010 heeft appellante nadere stukken ingediend.**

**Op 14 september 2010 heeft het onderzoek ter zitting plaatsgehad, waarbij de gemachtigden van partijen zijn verschenen.**

**2. De grondslag van het geschil**

- 2.1 In de Wet op de Registeraccountants (hierna: Wet RA) is, voor zover hier van belang, het volgende bepaald:

**" Artikel 1**

1. Er is onder de naam Nederlands Instituut van Registeraccountants een orde van registeraccountants, in deze wet verder te noemen Orde. Deze heeft tot leden degenen, die in het in artikel 55 bedoelde accountantsregister ingeschreven zijn.

(...)

4. In afwijkung van het eerste lid zijn degenen, die op grond van artikel 58, onder b, juncto artikel 59, tweede lid, in het accountantsregister zijn ingeschreven, slechts lid van de Orde indien zij de wens daartoe schriftelijk aan het bestuur van de Orde kenbaar hebben gemaakt.

**Artikel 55**

(...)

5. Met het beheer van het accountantsregister is belast het bestuur van de Orde."

In de Wet op de Accountants-Administratieconsulenten (hierna: Wet AA) is, voor zover hier van belang, het volgende bepaald:

**" Artikel 2**

1. Er is een Nederlandse Orde van Accountants-Administratieconsulenten die tot leden heeft degenen, die zijn ingeschreven in het register bedoeld in artikel 36.

(...)

4. In afwijkung van het eerste lid zijn degenen, die op grond van artikel 38, onder b, juncto artikel 44, tweede lid, in het register zijn ingeschreven, slechts lid van de NOvAA indien zij de wens daartoe schriftelijk aan het bestuur van de NOvAA kenbaar hebben gemaakt.

**Artikel 36**

(...)

6. Met het beheer van het accountantsregister is belast het bestuur van de NOvAA."

2.2 Op grond van de stukken en het onderzoek ter zitting zijn in deze zaak de volgende feiten en omstandigheden voor het College komen vast te staan.

- Op 19 oktober 2009 heeft appellante verweerder verzocht om een "duidelijker interpretatievoorschrift" te geven van artikel 1, vierde lid, van de Wet RA en artikel 2, vierde lid, van de Wet AA, waardoor ieder ex-lid van NIVRA of NOvAA evenals buitenlandse accountants de mogelijkheid krijgt zich wederom in te schrijven in het accountantsregister zonder verplicht lidmaatschap met tegenstrijdige beroepsCodes, beide gebaseerd op dezelfde "IFAC Code of Ethics".
- Bij brief van 19 november 2009 heeft verweerder appellante bericht dat hij niet aan het verzoek van appellante kan voldoen vanwege het ontbreken van een daartoe strekkende bevoegdheid van de Minister van Financiën, omdat alleen de rechter bindende interpretaties van de wet kan geven.
- Bij brief van 30 november 2009 heeft appellante tegen deze brief van verweerder – met redenen omkleed – bezwaar gemaakt.
- Vervolgens heeft verweerder het bestreden besluit genomen.

### **3. Het bestreden besluit en het nadere standpunt van verweerder**

Bij het bestreden besluit heeft verweerder het bezwaarschrift niet-ontvankelijk verklaard. Daarbij heeft verweerder zich op het standpunt gesteld dat de reactie van een bestuursorgaan op een verzoek om uitleg van een wettelijk voorschrift geen beslissing is die gericht is op enig rechtsgevolg.

In het verweerschrift heeft verweerder hieraan toegevoegd dat appellante vraagt om een interpretatie van een bevoegdheid die door verweerder zelf niet wordt uitgeoefend. Verweerder kan dan ook het beoogde rechtsgevolg (te weten: inschrijving als lid van de Orde) niet tot stand brengen, ongeacht de uitleg die hij aan het betreffende voorschrift geeft. Evenmin kan verweerder beleidsregels opstellen over een bevoegdheid die niet door hem of onder zijn verantwoordelijkheid wordt uitgeoefend. Indien de gevraagde uitleg gegeven zou worden, zullen de beroepsorganisaties daar niet aan gebonden zijn. Wat appellante wenst is alleen te bereiken door de wet aan te passen.

In verband met het bovenstaande kan de brief van 19 november 2009 niet worden

aangemerkt als een besluit in de zin van de van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) en is het bezwaarschrift terecht niet-ontvankelijk verklaard, aldus verweerde. Volgens verweerde is daarom ook het College onbevoegd en is in de rechtsmiddelenclausule onder het bestreden besluit terecht verwezen naar de rechtbank van de vestigingsplaats van appellante.

#### 4. Het standpunt van appellante

Appellante voert in beroep, verkort weergegeven, aan dat de beslissing om geen interpretatie van de wet te geven een besluit is in de zin van de Awb, omdat die beslissing is gericht op rechtsgevolg, namelijk de mogelijkheid tot inschrijving in een publiek register zonder verplicht lidmaatschap. Indien de brief geen besluit is, ontstaat volgens appellante strijdigheid met artikel 13 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM), omdat ieder rechtsmiddel ontbreekt. Daarnaast betoogt appellante dat de huidige interpretatie van artikel 1, vierde lid, van de Wet RA strijdig is met Europese regelgeving. Tot slot stelt appellante dat het bestreden besluit een deugdelijke motivering mist, omdat daarin niet is aangegeven op grond waarvan de Nederlandse overheid zich kan onttrekken aan hogere (Europese) regelgeving.

#### 5. De beoordeling van het geschil

##### 5.1 Het College ziet zich allereerst gesteld voor de vraag of het bevoegd is van het beroep van appellante kennis te nemen. Het College beantwoordt deze vraag bevestigend, waartoe het volgende wordt overwogen.

Artikel 34 van de Wet RA bepaalt dat tegen een op grond van deze wet genomen besluit een belanghebbende beroep kan instellen bij het College. Datzelfde bepaalt artikel 52 van de Wet AA. Het beroep betreft een geschil over de uitleg van de Wet RA en de Wet AA. Gelet op de bevoegdheid van het College inzake de beroepen van een aantal individuele leden van appellante tegen besluiten van het NIVRA met betrekking tot hetzelfde onderwerp als hier in geschil (uitspraken van heden in de zaken AWB 09/381 – 383) en gezien de omstandigheid dat het voorliggende geschil een tweetal wetten betreft, die beide het College aanwijzen als bevoegde beroepsinstantie, acht het College zich bevoegd om kennis te nemen van het beroep van appellante.

- 5.2 In geschil tussen partijen is of het bezwaar van appellante tegen de brief van verweerde van 19 november 2009 bij het bestreden besluit terecht niet-ontvankelijk is verklaard. Het College beantwoordt deze vraag bevestigend en overweegt hiertoe als volgt.
- Uit de Wet RA en de Wet AA volgt dat verweerde geen bevoegdheid toekomt om accountants in te schrijven in het accountantsregister. Blijkens artikel 55, vijfde lid, van de Wet RA en artikel 36, zesde lid, van de Wet AA ligt de bevoegdheid tot inschrijving bij het NIVRA respectievelijk de NOvAA. Evenmin komt verweerde de bevoegdheid toe om aanwijzingen te geven omtrent de aanwending van de bevoegdheid tot inschrijving. In dit licht is het standpunt van verweerde ten aanzien van de uitoefening van de inschrijvingsbevoegdheid niet gericht op rechtsgevolg, maar aan te merken als een algemene, informatieve, schriftelijke reactie. Het College concludeert dat verweerde zich in het bestreden besluit terecht op het standpunt heeft gesteld dat zijn brief van **19 november 2009 geen besluit is in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb. Het betoog van appellante dat artikel 13 EVRM, waarin het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel is neergelegd, is geschonden, slaagt niet. Voor (de leden van) appellante staan andere mogelijkheden tot rechtsbescherming open door het geschilpunt aanhangig te maken bij het NIVRA respectievelijk de NOvAA, hetgeen individuele leden van appellante ook hebben gedaan. Het bezwaar is daarom terecht niet-ontvankelijk verklaard.**
- Gelet hierop komt het College aan een besprekking van de overige beroepsgronden niet toe. Het beroep is ongegrond.**
- 5.3 Voor een proceskostenveroordeling op grond van artikel 8:75 Awb ziet het College geen aanleiding.

6. De beslissing

Het College verklaart het beroep ongegrond.

Aldus gewezen door mr. E.R. Eggeraat, mr. M. van Duuren en mr. M.M. Smorenburg, in tegenwoordigheid van mr. F.E. Mulder als griffier, en uitgesproken in het openbaar op 15 februari 2011.

w.g. E.R. Eggeraat

w.g. F.E. Mulder

voor afschrift  
conform  


# College van Beroep voor het bedrijfsleven

AWB 09/381, 09/382 en 09/383  
25000

15 februari 2011

## Uitspraak in de zaak van:

**A.J. Boer**, te Wassenaar, appellanten sub 1,  
**N. Plug**, te Heemstede, appellanten sub 2,  
**C.B.A. Spil**, te Helvoirt, appellanten sub 3, tezamen appellanten  
tegen

**het bestuur van het Koninklijk Nederlands Instituut van Registeraccountants (NIVRA),  
verweerde,**  
gemachtigden: mr. J.J. Scholtes en mr. J.H. Brohm, werkzaam bij verweerde.

### **1. De procedure**

Appellanten hebben bij brief van 11 maart 2009, bij het College binnengekomen op 13 maart 2009, beroep ingesteld tegen een besluit van verweerde van 25 februari 2009.

Bij dit besluit heeft verweerde het op 20 november 2008 ontvangen bezwaar van appellanten, gericht tegen de brief van verweerde van 7 november 2008, niet-ontvankelijk verklaard.

Bij brief van 9 april 2009 heeft verweerde een verweerschrift ingediend.

Op 14 september 2010 heeft het onderzoek ter zitting plaatsgehad, waarbij appellanten sub 3 in persoon is verschenen en tevens als gemachtigde is opgetreden namens appellanten sub 1 en 2. Verweerde heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigden als voornoemd.

## 2. De grondslag van het geschil

- 2.1 Artikel 11, eerste lid, van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (hierna: EVRM) luidt:

“Een ieder heeft recht op vrijheid van vreedzame vergadering en op vrijheid van vereniging, met inbegrip van het recht met anderen vakverenigingen op te richten en zich bij vakverenigingen aan te sluiten voor de bescherming van zijn belangen.”

In de Wet op de Registeraccountants (hierna: Wet RA) is, ten tijde en voor zover hier van belang, het volgende bepaald:

### "Artikel 1

1. Er is onder de naam Nederlands Instituut van Registeraccountants een orde van registeraccountants, in deze wet verder te noemen Orde. Deze heeft tot leden degenen, die in het in artikel 55 bedoelde accountantsregister ingeschreven zijn.
2. De Orde is gevestigd te Amsterdam. Zij is een openbaar lichaam in de zin van artikel 134 van de Grondwet.
3. De Orde heeft tot taak de bevordering van een goede beroepsuitoefening door de registeraccountants en de behartiging van hun gemeenschappelijk belang. Ten aanzien van registeraccountants die werkzaamheden verrichten als externe accountant als bedoeld in artikel 1, onderdeel e, van de Wet toezicht accountantsorganisaties heeft de Orde tot taak de bevordering van een goede beroepsuitoefening van deze accountants binnen accountantsorganisaties als bedoeld in artikel 1, onderdeel a, van die wet. Haar taak omvat mede de zorg voor de eer van de stand van de registeraccountants en het verzorgen of doen verzorgen van de praktijkstage, bedoeld in artikel 67, eerste lid.
4. In afwijking van het eerste lid zijn degenen, die op grond van artikel 58, onder b, juncto artikel 59, tweede lid, in het accountantsregister zijn ingeschreven, slechts lid van de Orde indien zij de wens daartoe schriftelijk aan het bestuur van de Orde kenbaar hebben gemaakt.

### Artikel 58

In het accountantsregister kunnen worden ingeschreven degenen die:

- a. beschikken over getuigschriften waaruit blijkt dat zij de opleiding, bedoeld in artikel 66, met goed gevolg hebben afgerond; of
- b. beschikken over een verklaring van vakbekwaamheid als bedoeld in artikel 78.

### Artikel 58a

Degene, die is ingeschreven in het accountantsregister als bedoeld in artikel 55, is gerechtigd tot het voeren van de titel registeraccountant, afgekort RA.

**Artikel 58b**

Het is degene, die niet is ingeschreven in het accountantsregister als bedoeld in artikel 55, verboden de titel registeraccountant zonder toevoeging dan wel in enigerlei samenstelling of afkorting te voeren, dan wel zich zodanig te gedragen, dat daardoor bij het publiek redelijkerwijs de indruk moet worden gewekt dat hij tot het voeren van deze titel gerechtigd is.

**Artikel 59**

1. De inschrijving wordt geweigerd:

- a. indien de aanvrager niet voldoet aan de bij artikel 58 voor inschrijving gestelde eis;
- b. (...)
- c. indien gegronde vrees bestaat, dat de aanvrager als registeraccountant inbreuk zal maken op wettelijke voorschriften, de registeraccountants betreffende, of dat zijn inschrijving uit anderen hoofde de eer van de stand der registeraccountants zal schaden.

2. (...)

**Artikel 60**

1. **Hij, die in het accountantsregister wenst te worden ingeschreven, dient daartoe een aanvraag in bij het bestuur, onder betaling van een door de ledenvergadering bij verordening te bepalen bedrag.**

2. (...)

**2.2 Op grond van de stukken en het onderzoek ter zitting zijn in deze zaak de volgende feiten en omstandigheden voor het College komen vast te staan.**

- **Op 22 oktober 2008 hebben appellanten verweerde verzocht mogelijk te maken dat zij de beroepstitel “RA” en “accountant” kunnen gebruiken zonder lid te zijn van het NIVRA en zonder door NIVRA opgelegde verplichtingen.**
- **Verweerde heeft bij brief van 7 november 2008 aan appellanten laten weten dat het bestuur niet de bevoegdheid toekomt te besluiten tot (her)inschrijving onder deze voorwaarde.**
- **Hiertegen hebben appellanten op 20 november 2008 bezwaar gemaakt.**
- **Appellanten hebben bij brief van 28 januari 2009 laten weten af te zien van het recht te worden gehoord.**
- **Vervolgens heeft verweerde het bestreden besluit genomen.**

### 3. Het bestreden besluit

Bij het bestreden besluit heeft verweerder het bezwaar van appellanten niet-ontvankelijk verklaard. Bij brief van 7 november 2008 heeft verweerder aan appellanten meegedeeld dat het besluit, om ingeschreven te worden in het accountantsregister zonder lidmaatschap van het NIVRA, niet genomen kan worden door het bestuur. Met deze brief is evenwel geen rechtsgevolg beoogd, het betreft slechts een mededeling van feitelijke aard.

Er is in de Wet RA geen enkele bevoegdheid opgenomen voor het bestuur van het NIVRA om een uitzondering, zoals door appellanten gewenst, toe te staan. De brief van 7 november 2008 is dan ook niet te kwalificeren als besluit in de zin van artikel 1:3 van de *Algemene wet bestuursrecht* (hierna: Awb).

In het verweerschrift stelt verweerder voorts dat de Wet RA aan de inschrijving in het **accountantsregister een aantal gevallen verbiedt**. Het lidmaatschap van het NIVRA vloeit **op grond van artikel 1, eerste lid, tweede volzin, van de Wet RA rechtstreeks** voort uit de wet. Hierop is door de wetgever slechts één uitzondering mogelijk gemaakt, die is opgenomen in artikel 1, vierde lid, van de Wet RA en hier niet van toepassing.

**Volgens verweerder staat voorop dat de brief van 7 november 2008 geen weigering tot inschrijving in het accountantsregister inhoudt.** Verweerder is bovendien van mening dat appellanten met de brief van 22 oktober 2008 geen aanvraag om inschrijving in het register als bedoeld in artikel 60 van de Wet RA heeft gedaan, nu de aanvraag moet worden gedaan door middel van een door de minister van Financiën vastgesteld formulier. Verweerder had het verzoek ook niet hoeven te interpreteren als een aanvraag om inschrijving, gelet op de formulering van het verzoek in combinatie met de voorgeschiedenis.

**Het geschil beperkt zich, in de visie van verweerder, tot de vraag of verweerder terecht het bezwaar niet-ontvankelijk heeft verklaard.** In geval van een gegrondverklaring kan het College dan ook niet zelf in de zaak voorzien, nu verweerder zich nog niet heeft kunnen en mogen uitleten over de inhoud van het bezwaar.

### 4. Het standpunt van appellanten

Appellanten stellen dat wel degelijk sprake is van een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb, nu de brief van 7 november 2008 een weigering inhoudt om appellanten in te schrijven in het register. Verweerder, de enige wettelijk aangewezen beheerder van het register, is een publiekrechtelijk bestuursorgaan en heeft geweigerd appellanten in te

schrijven. De beslissing van 7 november 2008 is gericht op rechtsgevolg, namelijk (de weigering tot) inschrijving in het publiekrechtelijke register en in het verlengde daarvan het verlenen (of onthouden) van de aan inschrijving in het register door de Wet RA verbonden rechten en bevoegdheden. Aldus is er sprake van een appellabel besluit en is het bezwaar ten onrechte niet-ontvankelijk verklaard.

Nu appellanten voldoen aan de eisen voor inschrijving in het register had verweerde appellanten in dienen te schrijven in het register. Nergens staat explicet in de wet dat de inschrijving in het register gekoppeld is aan het lidmaatschap van het NIVRA. Vasthouden aan deze koppeling is volgens appellanten in strijd met het verbod op verenigingsdwang, zoals onder meer neergelegd in artikel 8 van de Grondwet alsmede artikel 11 van het EVRM.

## 5. De bewerking van het geschil

- 5.1 In dit geding dient allereerst beoordeeld te worden of verweerde bij zijn besluiten van 25 februari 2009 terecht het bezwaar van appellanten niet-ontvankelijk heeft verklaard. Het College overweegt hiertoe als volgt.
- Appellanten hebben verzocht om het mogelijk te maken om de titel "RA" en "accountant" te mogen gebruiken zonder dat zij lid worden van het NIVRA.** Nu deze titels alleen gebruikt kunnen worden na inschrijving in het accountantsregister had verweerde dit verzoek niet anders kunnen interpreteren dan als een aanvraag tot inschrijving in het accountantsregister, op welke aanvraag verweerde een beslissing had moeten nemen. Verweerde heeft bij brief van 7 november 2008 aan appellanten laten weten een dergelijk besluit niet te kunnen nemen. Deze brief moet worden aangemerkt als een schriftelijke weigering een besluit te nemen, waartegen appellanten - gelet op artikel 6:2, onderdeel a, van de Awb - bezwaar konden maken. Verweerde heeft het bezwaar van appellanten derhalve ten onrechte niet-ontvankelijk verklaard zodat het bestreden besluit voor vernietiging in aanmerking komt wegens strijd met artikel 7:11, eerste lid, van de Awb. Nu sprake is van een ontvankelijk bezwaar had verweerde in het kader van de volledige heroverweging in de bezwaarprocedure alsnog op de aanvraag dienen te beslissen.
- 5.2 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 verweerde. Daarbij zal verweerde 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.

- 5.3 Hieruit volgt dat het College het beroep van appellanten gegrond zal verklaren, het bestreden besluit zal vernietigen en verweerde zal opdragen een nieuw besluit te nemen, met inachtneming van deze uitspraak.**
- 5.4 Voor een proceskostenverordeling als bedoeld in artikel 8:75 van de Awb zijn geen termen aanwezig.**

**6. De beslissing**

Het College

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- bepaalt dat verweerde opnieuw op het bezwaar van appellanten beslist, met inachtneming van deze uitspraak;
- bepaalt dat verweerde het door (elk van) appellanten betaalde griffierecht ad € 150,-, zijnde in totaal een bedrag ad €450,- (zegge: vierhonderdvijftig euro) aan hen vergoedt.

Aldus gewezen door mr. E.R. Eggeraat, mr. M. van Duuren en mr. M.M. Smorenburg, in tegenwoordigheid van mr. L.C. Bannink, als griffier, en uitgesproken in het openbaar op 15 februari 2011.

w.g. L.C. Bannink

w.g. E.R. Eggeraat

voor aanschrift  
conform