

HOGE RAAD DER NEDERLANDEN

CIVIELE KAMER

Nummer 18/02848

Datum 6 december 2019

ARREST

In de zaak van

De vereniging met volledige rechtsbevoegdheid ORDE VAN REGISTERADVISEURS
NEDERLAND,
gevestigd te Wassenaar,
EISERES tot cassatie,
hierna: OvRAN,
advocaten: mr. J.A.M.A. Sluysmans en mr. R.T. Wiegerink,

tegen

DE STAAT DER NEDERLANDEN (Ministerie van Financiën),
zetelende te Den Haag,
VERWEERDER in cassatie,
hierna: de Staat,
advocaat: mr. J.W.H. van Wijk.

1. Procesverloop

Voor het verloop van het geding in feitelijke instanties verwijst de Hoge Raad naar:

- a. het vonnis in de zaak C/09/508858/HA ZA 16-418 van de rechtbank Den Haag van 22 februari 2017;
- b. het arrest in de zaak 200.213.103/01 van het gerechtshof Den Haag van 3 april 2018.

OvRAN heeft tegen het arrest van het hof beroep in cassatie ingesteld.

De Staat heeft een verweerschrift tot verwerping ingediend.

De zaak is voor partijen toegelicht door hun advocaten en voor de Staat mede door mr. M.E.M.G. Peletier.

De conclusie van de Advocaat-Generaal R.H. de Bock strekt tot verwerping van het cassatieberoep.

De advocaten van OvRAN hebben schriftelijk op die conclusie gereageerd.

2. Uitgangspunten en feiten

2.1 Deze procedure gaat over de zogenoemde 'negatieve verenigingsvrijheid'. Dit is de door art. 11 EVRM gewaarborgde vrijheid om niet verplicht lid te zijn of te blijven van een vereniging. De vraag is of de wettelijke verplichting voor accountants om lid te zijn van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (hierna: NBA) in strijd is met deze 'negatieve verenigingsvrijheid'.

2.2 In cassatie kan van het volgende worden uitgegaan.

- (i) OvRAN is een door accountants opgerichte beroepsvereniging. Zij houdt zich blijkens haar statuten onder meer bezig met het bevorderen van een goede beroepsuitoefening door adviseurs en accountants. OvRAN vertegenwoordigt accountants, administratieconsulenten bij kleinere organisaties en (financieel) adviseurs, werkzaam in het bedrijfsleven of bij de overheid.
- (ii) NBA is een bij Wet op het accountantsberoep (Wab) ingestelde beroepsvereniging en een openbaar lichaam in de zin van art. 134 Grondwet. NBA heeft op grond van art. 3 Wab de volgende taken: bevorderen van een goede beroepsuitoefening van haar leden, behartigen van de gemeenschappelijke belangen van accountants, zorg dragen voor de eer van de stand van de accountants en zorg dragen voor de praktijkopleiding van accountants.
- (iii) Blijkens art. 19 lid 2 Wab moet de ledenvergadering van NBA diverse verordeningen vaststellen, waaronder een verordening met betrekking tot gedrags- en beroepsregels ten behoeve van een goede uitoefening van de werkzaamheden van accountants (onder a), behandeling van klachten over accountants (onder c) en de praktijkopleiding en het daarbij behorende examen (onder j).
- (iv) Art. 36 Wab bepaalt dat er een accountantsregister bestaat waarin accountants zijn ingeschreven. Zonder de inschrijving in dat register mogen de accountantstitels Registeraccountant (RA) of Accountant-Administratieconsulent (AA) en de benaming accountant niet worden gevoerd (art. 41 lid 2 Wab). Daarnaast bestaat zonder die inschrijving geen bevoegdheid om wettelijke controles te verrichten (art. 27 Wet toezicht accountantsorganisaties). Ingevolge art. 38 lid 1 Wab dient degene die zich

in het accountantsregister wil laten inschrijven, daartoe een aanvraag in te dienen bij het bestuur van NBA.

- (v) De Wab bepaalt – behoudens een uitzondering die hier geen rol speelt – dat registeraccountants en accountant-administratieconsulenten lid zijn van NBA (art. 2 lid 3 Wab in verbinding met art. 1 Wab).
- (vi) De accountant – en daarmee eenieder die lid is van NBA – is op grond van art. 42 Wab onderworpen aan de tuchtrechtspraak op grond van de Wet tuchtrechtspraak accountants.
- (vii) OvRAN en haar voorlopers zijn opgericht wegens bij een aantal leden van de (voorlopers van) NBA heersende onvrede over – kort gezegd – de gang van zaken bij de totstandkoming van regelgeving binnen (voorlopers van) NBA. Vanaf 2006 hebben OvRAN en haar voorlopers in verband met deze onvrede zowel bij de bestuursrechter als de (civiele) voorzieningenrechter geprocedeerd tegen (voorlopers van) NBA. In die procedures is onder meer aangevoerd dat het verplichte lidmaatschap van de beroepsvereniging in strijd is met art. 11 EVRM. Dat standpunt is in die procedures niet gevolgd.
- (viii) Bij arrest van 20 december 2016 heeft de strafkamer van de Hoge Raad het door het hof in die zaak gegeven oordeel dat NBA geen vereniging is in de zin van art. 11 EVRM, juist geoordeeld, nu NBA blijkens de bepalingen van de Wab een bij wet ingestelde beroepsorganisatie is, die is ingebed in publiekrechtelijke structuren, die administratieve, regelgevende en toezichthoudende bevoegdheden heeft en die doelstellingen nastreeft van algemeen belang.¹ Dit arrest wordt in het navolgende aangeduid als het arrest van 20 december 2016.

2.3.1 In deze procedure vordert OvRAN, voor zover in cassatie van belang, te verklaren voor recht (i) dat bepalingen in de Wab die het lidmaatschap van NBA dwingend voorschrijven, onverbindend zijn wegens strijd met art. 11 EVRM en (ii) dat de Staat onrechtmatig handelt jegens OvRAN door de desbetreffende bepalingen in de Wab te handhaven.

2.3.2 De rechtbank heeft de vorderingen van OvRAN afgewezen en daartoe onder meer overwogen dat NBA een publiekrechtelijke organisatie is en dus niet valt aan te merken als vereniging in de zin van art. 11 EVRM. In dat verband heeft de rechtbank gewezen op het arrest van 20 december 2016 en overwogen dat de Hoge Raad heeft geoordeeld dat NBA niet als vereniging in de zin van art. 11 EVRM kan worden aangemerkt en dat de rechtbank in het door OvRAN aangevoerde geen aanleiding ziet om van dit oordeel van de Hoge Raad af te wijken. (rov. 4.11-4.12)

2.3.3 Het hof heeft het vonnis van de rechtbank bekrachtigd.² Daartoe heeft het hof onder meer als volgt overwogen:

“16. (...) [H]et hof [wijst] erop dat de regelgeving omtrent (de uitoefening van) het accountantsberoep in de Wab erop is gericht de kwaliteit van de beroepsgroep te bevorderen en te beschermen. Voor een goed functioneren van de financiële markten en het bedrijfsleven dienen

¹ ECLI:NL:HR:2016:2910, rov. 2.4.2.

² ECLI:NL:GHDHA:2018:632.

verklaringen van accountants over de financiële gegevens van entiteiten betrouwbaar te zijn. OvRAN is het met het voorgaande eens.

17. Volgens de wetgever is een verplicht lidmaatschap van de beroepsvereniging (NBA) aangewezen ter bewaking en bevordering van de kwaliteit van de beroepsgroep, met uniforme eisen (afhankelijk van de aard van de werkzaamheden). Het gaat hierbij met name om de wettelijke bescherming van de accountantstitel, het in artikel 3 Wab genoemde takenpakket van de NBA en de tuchtrechtspraak waaraan de accountant krachtens artikel 42 Wab is onderworpen.

(...)

19. De klachten over schending van artikel 11 EVRM zijn ongegrond. Het hof deelt het oordeel van de rechtbank zoals weergegeven in rechtsoverwegingen 4.11 en 4.12 van het bestreden vonnis en neemt dat oordeel over. De NBA is geen privaatrechtelijke vereniging waarop artikel 11 EVRM ziet. Dit heeft ook de HR uitgemaakt in zijn arrest van 20 december 2016 (...), waarbij in lijn met de jurisprudentie van het EHRM is beslist (...).

20. Zoals ook voortvloeit uit de hiervoor weergegeven feiten, is de NBA (i) een organisatie die is ingebed in de structuren van de Staat, te weten een openbaar lichaam in de zin van artikel 134 Gw, dat onder toezicht staat van het Ministerie van Financiën, en waarbij voor de vaststelling van een groot aantal verordeningen van de NBA goedkeuring van de minister is vereist en verordeningen en andere besluiten bij koninklijk besluit kunnen worden vernietigd, (ii) een organisatie die administratieve, regulerende en tuchtrechtelijke taken heeft buiten de sfeer van het gewone recht, en (iii) een organisatie die niet alleen het belang van haar leden dient, maar ook het algemeen belang. Aldus is voldaan aan de toepasselijke 'integratiecriteria', zoals deze door het EHRM zijn ontwikkeld en ook zijn getoetst door de rechtbank in het thans bestreden vonnis, met verwijzing naar eerdergenoemd arrest van de HR. In dit verband merkt het hof op dat blijkens het arrest van de HR van 20 december 2016, rechtsoverweging 2.4.2, inhoudelijk gezien wel degelijk aan de 'integratiecriteria' is getoetst. Voor deze toetsing hoeft de HR het betreffende woord niet te gebruiken."

3. Beoordeling van het middel

Vrijheid van vereniging (art. 11 EVRM)

3.1.1 Het eerste onderdeel van het middel richt zich tegen het oordeel van het hof (in rov. 19-20) dat NBA geen vereniging is in de zin van art. 11 EVRM.

Onderdeel 1.1 voert daartoe aan dat het hof ten onrechte aansluiting heeft gezocht bij het arrest van 20 december 2016, omdat de in de onderhavige zaak naar voren gebrachte feiten kunnen leiden tot een van dat arrest afwijkende beslissing.

Onderdeel 1.2 klaagt dat het hof onvoldoende gewicht heeft toegekend aan de omstandigheid dat art. 11 EVRM ertoe strekt te voorkomen dat overheden naar believen beroepsorganisaties kunnen oprichten die niet onder art. 11 EVRM vallen, althans dat onbegrijpelijk is dat het hof de strekking van art. 11 EVRM niet (expliciet) bij de beslissing heeft betrokken.

Onderdeel 1.3 betoogt dat het hof ten onrechte niet of niet voldoende de essentiële stelling van OvRAN heeft meegewogen dat NBA zowel wat betreft verschijningsvorm als handelen is te beschouwen als een ondernemersvereniging en dus ten minste privaatrechtelijke kenmerken heeft die meebrengen dat art. 11 EVRM van toepassing is.

Onderdeel 1.4 klaagt dat het oordeel van het hof blijkt geeft van een onjuiste rechtsopvatting indien het hof zou hebben aangenomen dat het enkele feit dat NBA een openbaar lichaam is,

meebrengt dat sprake is van een publiekrechtelijke vereniging. Het onderdeel klaagt voorts dat het hof onvoldoende inzicht in zijn gedachtegang heeft gegeven door slechts in abstracto te verwijzen naar de feiten ter motivering van zijn beslissing dat NBA een publiekrechtelijke vereniging is, en dat het hof daarbij in ieder geval ten onrechte geen aandacht heeft besteed aan essentiële stellingen van OvRAN. Die stellingen zijn (i) dat NBA niet het algemeen belang dient omdat de overgrote meerderheid van de actieve leden van NBA geen openbare accountant is, en (ii) dat NBA vooral de belangen van de grote accountantskantoren dient en verordeningen vaststelt die de grote kantoren bevoordelen, hetgeen een gevolg is van het stemoverwicht van die grote kantoren in het bestuur van NBA.

Deze klachten lenen zich voor gezamenlijke behandeling.

- 3.1.2 Art. 11 EVRM beschermt onder meer het recht van een ieder op vrijheid van vereniging. Op grond van art. 11 EVRM omvat het recht op vrijheid van vereniging in ieder geval het recht om met anderen vakverenigingen op te richten en zich bij vakverenigingen aan te sluiten voor de bescherming van zijn belangen. Dit wordt ook wel aangeduid als de 'positieve' vrijheid van vereniging. Art. 11 EVRM, gezien in samenhang met het door art. 9 EVRM beschermde recht op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst en het door art. 10 EVRM beschermde recht op vrijheid van meningsuiting, beschermt daarnaast ook de zogenoemde 'negatieve' vrijheid van vereniging. Deze negatieve vrijheid van vereniging omvat in ieder geval het recht om niet verplicht lid te worden van een vereniging.³
- 3.1.3 Als een vereniging niet kan worden aangemerkt als een vereniging in de zin van art. 11 EVRM, geldt ten aanzien van die vereniging niet de door art. 11 EVRM beschermde negatieve vrijheid van vereniging. Dit betekent dat het niet in strijd is met art. 11 EVRM om het lidmaatschap van een dergelijke vereniging verplicht te stellen. Wel kan in een dergelijk geval strijd met de door art. 11 EVRM beschermde positieve vrijheid van vereniging bestaan, namelijk wanneer de inrichting van de desbetreffende vereniging verhindert dat er andere soortgelijke verenigingen worden gevormd of dat individuen zich bij andere soortgelijke verenigingen aansluiten.⁴
- 3.1.4 Bij de beantwoording van de vraag of sprake is van een vereniging in de zin van art. 11 EVRM is van belang dat het begrip vereniging in de zin van art. 11 EVRM een autonome betekenis heeft.⁵ Het EHRM heeft gezichtspunten ontwikkeld aan de hand waarvan dient te worden beoordeeld of sprake is van een publiekrechtelijke vereniging, die dan niet kan worden aangemerkt als een vereniging in de zin van art. 11 EVRM. Bij de op grond daarvan plaatsvindende beoordeling, is de omstandigheid dat het nationale recht de desbetreffende vereniging aanmerkt als een publiekrechtelijke vereniging – gelet op de hiervoor genoemde autonome betekenis van het begrip vereniging in de zin van art. 11 EVRM – niet meer dan een vertrekpunt.⁶

³ EHRM 29 april 1999, nrs. 25088/94, 28331/95 en 28443/95 (*Chassagnou e.a./Frankrijk*), § 103; EHRM 30 juni 1993, nr. 16130/90 (*Sigurdur A. Sigurjónsson/IJsland*), § 37.

⁴ EHRM 23 juni 1981, nr. 7299/75 (*Le Compte e.a/België*), § 65.

⁵ EHRM 29 april 1999, nrs. 25088/94, 28331/95 en 28443/95 (*Chassagnou e.a./Frankrijk*), § 100; EHRM 10 juli 2007, nr. 2113/04 (*Schneider/Luxemburg*), § 70; EHRM 3 december 2015, nr. 29389/11 (*Mytilinaios en Kostakis/Griekenland*), § 36.

⁶ EHRM 3 december 2015, nr. 29389/11 (*Mytilinaios en Kostakis/Griekenland*), § 36.

De door het EHRM ontwikkelde gezichtspunten zijn de volgende: (i) of de vereniging is opgericht bij wet, (ii) of de vereniging is geïntegreerd in structuren van de Staat, (iii) of de vereniging een algemeen belang nastreeft, en (iv) of de vereniging administratieve, regulerende en/of tuchtrechtelijke taken heeft.⁷

3.1.5 In deze procedure moet worden beoordeeld of NBA een publiekrechtelijke vereniging is en niet kan worden aangemerkt als een vereniging in de zin van art. 11 EVRM. Uit de rov. 19-20 (zie hiervoor in 2.3.3) blijkt dat het hof die vraag heeft beantwoord aan de hand van de door het EHRM ontwikkelde gezichtspunten en tot de slotsom is gekomen dat NBA een publiekrechtelijke vereniging is en niet kan worden aangemerkt als een vereniging in de zin van art. 11 EVRM. Het hof heeft in dat verband overwogen dat de bij wet ingestelde NBA is ingebed in de structuren van de Staat, mede een algemeen belang nastreeft en administratieve, regulerende en tuchtrechtelijke taken heeft buiten het gewone recht. Dat oordeel geeft – gelet op hetgeen hiervoor in 2.2 onder (ii)-(vi) is vermeld – niet blijk van een onjuiste rechtsopvatting.

3.1.6 Uit rov. 19-20 volgt verder dat het hof – anders dan onderdeel 1.1 tot uitgangspunt neemt – niet heeft volstaan met het zoeken van aansluiting bij het arrest van 20 december 2016 en – anders dan onderdeel 1.4 tot uitgangspunt neemt – ook niet met de vaststelling dat NBA een openbaar lichaam is. Door toepassing te geven aan de door het EHRM ontwikkelde gezichtspunten heeft het hof voorts – anders dan onderdeel 1.2 betoogt – bij de beoordeling betrokken dat het niet aan de Staat is om te bepalen of sprake is van een vereniging in de zin van art. 11 EVRM.

Het oordeel van het hof is bovendien voldoende gemotiveerd. Daarbij geldt dat naar het kennelijke en niet onbegrijpelijke oordeel van het hof, de in de onderdelen aangehaalde stellingen van OvRAN tegenover de door het hof genoemde argumenten onvoldoende gewicht in de schaal leggen.

De hiervoor in 3.1.1 weergegeven klachten falen.

Overige klachten

3.2.1 Onderdeel 3.1 klaagt dat het hof in strijd met de goede procesorde, art. 6 EVRM en het Procesreglement civiele dagvaardingszaken bij de gerechtshoven (hierna: het Procesreglement)⁸ heeft nagelaten (expliciet) te beslissen op het verzoek van OvRAN tot verlenging van de spreektijd van partijen tijdens het pleidooi en partijen (voor het pleidooi) van de beslissing en de motivering daarvan op de hoogte te stellen.

3.2.2 Art. 4.4 Procesreglement bepaalt dat de partij die langer dan de gebruikelijke spreektijd wenst te pleiten, dit gemotiveerd dient te verzoeken bij het vragen van pleidooi, onder opgave van de gewenste spreektijd.

⁷ EHRM 23 juni 1981, nrs. 6878/75 en 7238/65 (*Le Compte e.a./België*), § 64; EHRM 29 april 1999, nrs. 25088/94, 28331/95 en 28443/95 (*Chassagnou e.a./Frankrijk*), § 101-102; EHRM 10 juli 2007, nr. 2113/04 (*Schneider/Luxemburg*), § 72-73; EHRM 3 december 2015, nr. 29389/11 (*Mytilinaios en Kostakis/Griekenland*), § 36 (onder verwijzing naar het door de Vijfde Kamer van het EHRM gewezen arrest EHRM 20 januari 2011, nr. 9300/07 (*Herrmann/Duitsland*), § 76).

⁸ Zie voor de procesreglementen die golden tijdens de voor deze zaak relevante periode Stcrt. 2016, 68220 en Stcrt. 2017, 70369.

Uitgangspunt is dat de rechter aan wie conform art. 4.4 Procesreglement wordt verzocht om verlenging van de spreektijd, op een dergelijk verzoek voorafgaand aan het pleidooi dient te beslissen en deze beslissing onverwijld aan partijen dient kenbaar te maken.

3.2.3 Bij haar verzoek van 29 augustus 2017 om een pleidooi heeft OvRAN eveneens verzocht om de spreektijd van partijen tijdens het pleidooi van de gebruikelijke 30 minuten te verlengen tot 45 minuten. Als toelichting op dit verzoek heeft OvRAN vermeld: "Veel argumenten aan de orde". Dit verzoek van OvRAN moet worden aangemerkt als een verzoek in de zin van art. 4.4 Procesreglement.

Dat het hof in deze procedure op enig moment voorafgaand aan het pleidooi heeft beslist op dit verzoek van OvRAN en partijen daarvan onverwijld op de hoogte heeft gesteld, blijkt niet uit de uitspraak van het hof en de stukken van het geding. Het onderdeel klaagt hierover terecht.

3.2.4 Hoewel de verplichting om tijdig te beslissen op een verzoek in de zin van art. 4.4 Procesreglement bij de rechter ligt aan wie dat verzoek is gedaan, neemt dat niet weg dat het tot de taak van de advocaat behoort dat hij de stand van zaken volgt ten aanzien van een dergelijk door hem gedaan verzoek.

In een geval als het onderhavige brengt deze taak mee dat de advocaat die bij het verzoek om pleidooi ook verzoekt om verlenging van de spreektijd en vervolgens alleen een beslissing van het hof ontvangt op het verzoek om pleidooi, het hof tijdig erop attendeert dat nog niet op zijn verzoek om verlenging van de spreektijd is beslist en aandringt op een beslissing op dat verzoek. Gesteld noch gebleken is dat de advocaat van OvRAN dat heeft gedaan. Daarom kan de klacht niet tot cassatie leiden.

3.3 De overige klachten van het middel kunnen evenmin tot cassatie leiden. Dit behoeft, gezien art. 81 lid 1 RO, geen nadere motivering nu die klachten niet nopen tot beantwoording van rechtsvragen in het belang van de rechtseenheid of de rechtsontwikkeling.

4. Beslissing

De Hoge Raad:

- verwerpt het beroep;
- veroordeelt OvRAN in de kosten van het geding in cassatie, tot op deze uitspraak aan de zijde van de Staat begroot op € 865,34 aan verschotten en € 2.200,-- voor salaris, vermeerderd met de wettelijke rente over deze kosten indien OvRAN deze niet binnen veertien dagen na heden heeft voldaan.

Dit arrest is gewezen door de vicepresident E.J. Numann als voorzitter en de raadsheren C.E. du Perron, M.J. Kroeze, C.H. Sieburgh en F.J.P. Lock, en in het openbaar uitgesproken door de raadsheer M.J. Kroeze op 6 december 2019.

Ondertekening Arrest

ECLI:NL:HR:2019:1908

Handtekeningen

Versteeg, E.E.J.

Kroeze, mr. M.J.

The image shows two handwritten signatures in black ink. The top signature is a stylized, cursive signature, likely belonging to E.E.J. Versteeg. The bottom signature is a more legible cursive signature, likely belonging to M.J. Kroeze.