

LJN: BJ7005, College van Beroep voor het bedrijfsleven , AWB 08/771

Datum uitspraak: 21-07-2009
Datum publicatie: 07-09-2009
Rechtsgebied: Bestuursrecht overig
Soort procedure: Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie: Wet op de Registeraccountants

Uitspraak

College van Beroep voor het bedrijfsleven

AWB 08/771 21 juli 2009
25000 Wet op de Registeraccountants

Uitspraak in de zaak van:

A, te B, appellant,
tegen
Commissie Eindtermen Accountantsopleiding, verweerster,
gemachtigde: mr. S.M.C. Nuyten, advocaat te Amsterdam.

1. De procedure

Appellant heeft bij brief van 9 oktober 2008, bij het College binnengekomen op 14 oktober 2008, beroep ingesteld tegen een besluit van verweerster van 3 september 2008.

Bij dit besluit heeft verweerster het bezwaar van appellant, gericht tegen het besluit van verweerster van 11 maart 2008 waarbij de aanvraag van appellant van 28 november 2007 voor een verklaring van vakbekwaamheid is afgewezen, ongegrond verklaard.

Bij brief, ingekomen op 13 november 2008, heeft appellant de gronden van het beroep ingediend.

Bij brief van 12 december 2008 heeft verweerster een verweerschrift ingediend.

Op 19 februari 2009 heeft het onderzoek ter zitting plaatsgehad, waarbij appellant in persoon en verweerster bij gemachtigde zijn verschenen.

2. De grondslag van het geschil

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

“Artikel 55

1. Er is een accountantsregister, waarin als registeraccountant op hun aanvraag worden ingeschreven zij, die voldoen aan de bij deze wet gestelde eisen.

(...)

Artikel 58

In het accountantsregister kunnen worden ingeschreven degenen die:

- a. (...); 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 66

De opleiding tot registeraccountant omvat de bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen vakgebieden die voor de bij of krachtens de wet vereiste controles van financiële verantwoordingen van belang zijn, en voldoet aan de in artikel 69, tweede lid, onderdeel a, bedoelde eindtermen.

(...)

Artikel 69

1. Er is een Commissie eindtermen accountantsopleiding.
2. De Commissie eindtermen accountantsopleiding heeft tot taak:
 - a. het vaststellen van de eindtermen, met inachtneming van de vakgebieden, bedoeld in artikel 66, en het beroepsprofiel, bedoeld in artikel 66a;
 - b. het aanwijzen van opleidingen die geheel of gedeeltelijk voldoen aan de in onderdeel a bedoelde eindtermen, met uitzondering van de eindtermen die betrekking hebben op de praktijkstage, voor zover deze opleidingen niet zijn geaccrediteerd overeenkomstig artikel 5a.9 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek;
 - c. het toetsen van de praktijkstage aan de mate waarin wordt voldaan aan de eindtermen.
3. De vastgestelde eindtermen worden bekendgemaakt door plaatsing in de Staatscourant.

(...)

Artikel 78

1. De Commissie eindtermen accountantsopleiding geeft een verklaring van vakbekwaamheid af aan degene die:
 - a. beschikt over een bewijsstuk waaruit blijkt dat hij voldoet aan de eisen van vakbekwaamheid die in een lidstaat van de Europese Gemeenschappen, anders dan Nederland, of in een andere Staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, krachtens wettelijke regeling worden gesteld voor de toelating tot de controle van jaarrekeningen als bedoeld in artikel 1 van de Achtste Richtlijn nr. 84/253/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 10 april 1984 op de grondslag van artikel 54, lid 3, sub g, van het Verdrag inzake de toelating van personen, belast met de controle van boekhoudbescheiden (PbEG L 126); of
 - b. in andere gevallen dan bedoeld in het onderdeel a, beschikt over een in een ander land dan Nederland verkregen diploma of soortgelijk bewijsstuk, waaruit naar het oordeel van de Commissie eindtermen accountantsopleiding eenzelfde niveau van vakbekwaamheid blijkt als die, welke blijkt uit het met goed gevolg hebben voltooid van de opleiding tot registeraccountant; en
 - c. met goed gevolg een examen heeft afgelegd waarbij de kennis van de betrokkene van het Nederlandse recht wordt getoetst; en
 - d. met goed gevolg een examen heeft afgelegd waarbij de kennis van de betrokkene van de voor de registeraccountants geldende gedrags- en beroepsregels wordt getoetst.
 2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld met betrekking tot het examen, bedoeld in het eerste lid, onderdeel c. Bij verordening worden regels gesteld met betrekking tot het examen, bedoeld in het eerste lid, onderdeel d. De inhoud van het examen, bedoeld in het eerste lid, onderdeel d, wordt vastgesteld bij verordening als bedoeld in artikel 19. De verordening, bedoeld in de vorige volzin, behoeft de goedkeuring van Onze Minister van Financiën.
- (...)"

In Richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties (hierna: Richtlijn 2005/36/EG) is onder meer het volgende bepaald.

"(12) Deze richtlijn regelt de erkenning door een lidstaat van in een andere lidstaat verkregen beroepskwalificaties. Zij geldt echter niet voor de erkenning door een lidstaat van door andere lidstaten overeenkomstig de onderhavige richtlijn afgegeven beroepserkenningen. Dientengevolge kunnen personen die beroepskwalificaties bezitten die overeenkomstig deze richtlijn zijn erkend, een dergelijke erkenning niet gebruiken om in hun lidstaat van oorsprong andere rechten te verkrijgen dan die welke zijn toegekend door de in die lidstaat verkregen beroepskwalificaties, tenzij zij kunnen aantonen dat zij aanvullende beroepskwalificaties hebben verkregen in de ontvangende lidstaat.

(...)

Artikel 1 Doel

Deze richtlijn stelt de regels vast volgens welke een lidstaat die de toegang tot of de uitoefening van een gereguleerd beroep op zijn grondgebied afhankelijk stelt van het bezit van bepaalde beroepskwalificaties (hierna de „ontvangende lidstaat" genoemd), de in een andere lidstaat of andere lidstaten (hierna de „lidstaat van oorsprong" genoemd) verworven beroepskwalificaties die de houder van die kwalificaties het recht verlenen er hetzelfde beroep uit te oefenen, erkent voor de toegang tot en de uitoefening van dit beroep.

(...)

Artikel 3 Definities

1. In deze richtlijn wordt verstaan onder:
 - a) „gereguleerd beroep": een beroepswerkzaamheid of een geheel van beroepswerkzaamheden waartoe de

toegang of waarvan de uitoefening of één van de wijzen van uitoefening krachtens wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen direct of indirect afhankelijk wordt gesteld van het bezit van bepaalde beroepskwalificaties; met name het voeren van een beroepstitel die door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen beperkt is tot personen die een specifieke beroeps-kwalificatie bezitten, geldt als een wijze van uitoefening. Wanneer de eerste zin niet van toepassing is, wordt het in lid 2 bedoelde beroep met een gereglementeerd beroep gelijkgesteld; (...)"

In de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) is onder meer het volgende bepaald:

" Artikel 4:6

(...)

2. Wanneer geen nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden worden vermeld, kan het bestuursorgaan zonder toepassing te geven aan artikel 4:5 de aanvraag afwijzen onder verwijzing naar zijn eerdere afwijzende beschikking."

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.

- Appellant heeft bij brief van 11 december 2006 een aanvraag ingediend bij verweerster om vanwege zijn lidmaatschap van het Institute of Chartered Accountants and England en Wales (ICAEW), met een beroep op artikel 78, eerste lid, onder a, c en d, van de Wet RA in aanmerking te komen voor een verklaring van vakbekwaamheid.

- Bij brief van 19 december 2006 heeft verweerster de ontvangst van de aanvraag bevestigd en - onder meer - verzocht nadere documentatie over te leggen waaruit blijkt dat appellant bevoegd is wettelijke controles in het Verenigd Koninkrijk uit te voeren.

- Appellant heeft bij brief van 19 februari 2007 gewaarmerkte kopieën van zijn "certificate of membership" en "practising certificate" van de ICAEW aan verweerster toegezonden.

- Verweerster heeft over de aanvraag van appellant correspondentie gevoerd met de ICAEW en heeft de aanvraag besproken in haar vergaderingen van 4 en 25 april 2007.

- Bij brief van 27 april 2007 heeft verweerster appellant medegedeeld dat een practising certificate onvoldoende bewijs biedt voor de toelating tot de wettelijke controle als bedoeld in artikel 1 van de Achtste Richtlijn nr. 84/253/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 10 april 1984, en appellant in de gelegenheid gesteld de aanvraag aan te vullen door een zogenoemde audit qualification.

- Nadat appellant, ook na het herhaaldelijk verlenen van uitstel, geen audit qualification had overgelegd heeft verweerster bij besluit van 3 september 2007 de aanvraag afgewezen vanwege het niet voldoen aan de eisen gesteld in artikel 78, eerste lid, onder a, Wet RA.

- Appellant heeft daarna brieven van de Nederlandse Orde van Accountants-Administratieconsulenten (hierna: NOvAA) overgelegd aan de ICAEW.

- Bij emailbericht van 8 oktober 2007 heeft de heer C van ICAEW appellant het volgende medegedeeld:

"Dear A

We can confirm that you are in possession of both the Practising Certificate and Audit Qualification required to apply for the status of RI in an audit registered firm regulated by the ICAEW.

Regards

C

Administrator, Regulatory Support"

- Appellant heeft deze email bij brief van 28 november 2007 overgelegd aan verweerster als bewijs dat hij in het bezit is van een audit qualification. Appellant heeft daarbij een nieuwe aanvraag voor een verklaring van vakbekwaamheid gedaan en verweerster verzocht een beschikking tot toelating examens Nederlands recht en gedrags- en beroepsregels af te geven.

- Verweerster heeft zich vervolgens bij brieven van 20 december 2007 en 21 januari 2008 gewend tot de ICAEW met een verzoek om informatie betreffende de audit qualification van appellant.

- Bij brief van 12 februari 2008 heeft verweerster appellant medegedeeld dat zij een reactie van het ICAEW heeft ontvangen waarin het ICAEW stelt dat appellant op dat moment geen bevoegdheid had om in het Verenigd Koninkrijk wettelijke controles te mogen uitvoeren. In de brief heeft verweerster aan appellante medegedeeld dat sprake is van een herhaalde aanvraag voor een verklaring van vakbekwaamheid en daarbij het voornemen kenbaar gemaakt de aanvraag af te wijzen wegens het ontbreken van nieuwe feiten of veranderde omstandigheden. Daarbij heeft verweerster tevens medegedeeld dat, ook indien zij de aanvraag inhoudelijk zou beoordelen, zij geen verklaring aan appellant kan verstrekken omdat hij - gelet op het standpunt van de ICAEW - niet beschikt over een bewijsstuk als bedoeld in artikel 78, eerste lid, sub a, van de Wet RA.

- Op 19 februari 2008 heeft een hoorzitting plaatsgevonden waar appellant een zienswijze naar voren heeft gebracht omtrent het voorgenomen besluit.

- Bij besluit van 11 maart 2008 heeft verweerster overwogen dat aan de aanvraag van 28 november 2007 geen nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden ten grondslag zijn gelegd, en de aanvraag afgewezen onder verwijzing naar (de motivering van) haar eerdere afwijzende beschikking van 3 september 2007.

- Bij brief van 18 april 2008 heeft appellant tegen dit besluit een bezwaarschrift ingediend. Bij brief van 5 mei

2008 heeft appellant de gronden van dit bezwaar aangevuld.

- Op 1 juli 2008 heeft een hoorzitting plaatsgevonden van de Bezwarencommissie Verklaring van vakbekwaamheid CEA.
- Op 9 juli 2008 heeft deze commissie advies uitgebracht over het bezwaar van appellant.
- Bij brief van 14 juli 2008 heeft appellant aanvullende informatie toegezonden aan verweerster betreffende zijn aanvraag voor toelating tot de wettelijke controle in het Verenigd Koninkrijk.
- Bij brief van 18 juli 2008 heeft verweerster appellant in de gelegenheid gesteld met bewijzen te onderbouwen dat hij met het door hem afgelegde examen aanvullende beroepskwalificaties heeft verkregen.
- Bij brief van 4 augustus 2008 heeft appellant een reactie gestuurd aan verweerster.
- Vervolgens heeft verweerster het bestreden besluit genomen.

3. Het bestreden besluit

Bij het bestreden besluit heeft verweerster - kort samengevat - onder meer het volgende overwogen. Appellant heeft volgens verweerster geen bijzondere omstandigheden aangevoerd die ertoe leiden dat geoordeeld moet worden dat hem in dit specifieke geval geen verwijt kan worden gemaakt van het feit dat hij - naar zijn oordeel zeer relevante - gegevens niet in de bezwaartermijn van de afwijzing van de eerste aanvraag aan de CEA heeft overgelegd. Verweerster stelt dat zij onder deze omstandigheden redelijkerwijs gebruik heeft kunnen maken van de bevoegdheid de herhaalde aanvraag van appellant af te wijzen met toepassing van artikel 4:6, tweede lid, Awb.

Verweerster overweegt voorts ten overvloede dat mede op grond van overwegingen en oordelen van de Bezwarencommissie, die zij deels overneemt, ook bij een inhoudelijke beoordeling van de aanvraag geen grond bestaat voor toewijzing daarvan. Verweerster voert daartoe aan dat Richtlijn 2005/36/EG elke erkenning van een erkenning uitsluit, ook als de kwalificaties niet in het land waarin de erkenning wordt verzocht zijn verworven. De richtlijn is volgens verweerster met artikel 78 Wet RA tijdig en volledig geïmplementeerd. Voor zover appellant een beroep heeft gedaan op Richtlijn 2006/43/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2006 betreffende de wettelijke controles van jaarrekeningen en geconsolideerde jaarrekeningen, tot wijziging van de Richtlijnen 76/660/EEG en 83/349/EEG van de Raad en houdende intrekking van Richtlijn 84/253/EG van de Raad (hierna: Richtlijn 2006/43/EG) heeft appellant daarbij volgens verweerster geen belang omdat hij als Accountant-Administratieconsulent en lid van de NOvAA reeds is toegelaten tot de wettelijke controle. Juist die toelating is door hem ten grondslag gelegd aan zijn verzoek tot toelating tot de wettelijke controle in het Verenigd Koninkrijk, en beëindiging van de toelating in Nederland zou ook beëindiging van de toelating in het Verenigd Koninkrijk betekenen. Verweerster is voorts van mening dat appellant niet heeft bewezen een ander examen te hebben afgelegd dan de zogenoemde aptitude test - de proeve van bekwaamheid - en dat hij geen aanvullende beroepskwalificaties heeft verworven.

Verweerster concludeert dat zelfs indien zij de herhaalde aanvraag in behandeling zou hebben genomen, de verzochte verklaring van vakbekwaamheid niet aan appellant zou zijn verleend.

4. Het standpunt van appellant

Appellant heeft - eveneens kort samengevat - onder meer het volgende aangevoerd.

Appellant voert aan dat wel degelijk sprake is van nieuwe feiten. Hij stelt dat de email van 8 oktober 2007 moet worden aangemerkt als een nieuw feit en het niet aan hem maar aan verweerster te wijten is dat deze email niet bij de eerste aanvraag kon worden meegenomen. Ook waren er volgens hem nog andere nieuwe feiten die in de weg staan aan toepassing van artikel 4:6 Awb.

Appellant is daarnaast van mening dat hij op basis van de door hem aangeleverde stukken gekwalificeerd is en in aanmerking moet komen voor een verklaring van vakbekwaamheid. Daarbij voert appellant aan dat artikel 78 Wet RA duidelijk is en geen beperkingen bevat. Hij stelt voorts dat Richtlijn 2006/43/EG voorschrijft dat wettelijke auditors die reeds in een andere lidstaat zijn toegelaten, in een lidstaat moeten worden toegelaten na het succesvol afronden van een proeve van bekwaamheid. Deze richtlijn laat volgens appellant de beperkingen zoals verweerster die wenst niet toe.

Appellant voert verder aan dat hij in het Verenigd Koninkrijk een aanvullende beroepskwalificatie heeft verkregen, de Chartered Accountant kwalificatie (ACA), en dat Richtlijn 2005/36/EG voorschrijft dat personen met een dergelijke beroepskwalificatie uit een andere Lidstaat moeten worden toegelaten. Artikel 78 Wet RA moet volgens hem ook zo worden uitgelegd.

5. De beoordeling van het geschil

5.1 Het College overweegt dat verweerster bij de afwijzing van de aanvraag van appellant van 28 november 2007 weliswaar heeft verwezen naar haar eerdere afwijzende beschikking van 3 september 2007, maar daarbij tevens uitdrukkelijk is ingegaan op hetgeen appellant aan deze aanvraag ten grondslag heeft gelegd. Verweerster heeft naar aanleiding van de aanvraag ook correspondentie gevoerd met de ICAEW. Ook in het bestreden besluit wordt onder het kopje "Inhoudelijke beoordeling?" zeer uitvoerig ingegaan op de nieuwe argumenten van appellant en de nieuwe informatie die - ook ten tijde van de bezwaarprocedure - naar voren zijn gekomen. Met een dergelijke volledig inhoudelijke beoordeling van de aanvraag is naar het oordeel van het College geen sprake meer van het toepassing geven aan artikel 4:6, tweede lid, Awb. De beroepsgronden van appellant gericht tegen de toepassing van artikel 4:6, tweede lid, Awb behoeven dan ook geen bespreking.

Het beroep van appellant mist in zoverre dan ook feitelijke grondslag.

5.2 Het geschil tussen partijen betreft de vraag of verweerster de aanvraag van appellant om een verklaring van

vakbekwaamheid als bedoeld in artikel 78, eerste lid, onder a, van de Wet RA op goede gronden heeft afgewezen. Dienaangaande overweegt het College het volgende.

5.2.1 Vooropgesteld dient te worden dat aan de opleiding tot Accountant-Administratieconsulent andere eisen worden gesteld dan aan de opleiding tot registeraccountant. Appellant is Accountant-Administratieconsulent en is vanwege die hoedanigheid lid geworden van de ICAEW. Op basis van dit lidmaatschap heeft appellant vervolgens verzocht om een verklaring van vakbekwaamheid als bedoeld in artikel 78, eerste lid, onder a, van de Wet RA.

Ingevolge artikel 58, gelezen in samenhang met de artikelen 55 en 58a van de Wet RA, is degene die beschikt over een verklaring van vakbekwaamheid gerechtigd tot het voeren van de titel registeraccountant.

5.2.2 Het College is van oordeel dat, gelet op het onderscheid tussen de titel van Accountant Administratieconsulent en de titel van registeraccountant, een bewijsstuk dat weliswaar blijkt geeft dat wordt voldaan aan de eisen van vakbekwaamheid in een ander land maar feitelijk niet meer is dan de erkenning van een in Nederland verkregen vakbekwaamheid als Accountant Administratieconsulent, op zichzelf onvoldoende moet worden geacht voor het afgeven van een verklaring van vakbekwaamheid als bedoeld in artikel 78, eerste lid, onder a van de Wet RA. Dit kan naar het oordeel van het College slechts anders zijn indien degene die op deze grond een verklaring van vakbekwaamheid heeft aangevraagd, kan aantonen dat hij in het andere land tevens aanvullende beroepskwalificaties heeft verkregen. Het College vindt voor deze uitleg mede steun in overweging (12) van Richtlijn 2005/36/EG.

5.2.3 Het College is gelet op het vorenstaande van oordeel dat verweerster terecht de eis heeft gesteld dat appellant dient aan te tonen dat hij met het verkrijgen van het lidmaatschap van de ICAEW tevens aanvullende beroepskwalificaties heeft verkregen.

In hetgeen appellant heeft aangevoerd ziet het College geen grond voor het oordeel dat de door appellant afgelegde test, die blijktens de door appellant aan verweerster toegezonden brochures gericht was op kennis die specifiek is voor het Verenigd Koninkrijk, meer is geweest dan een aptitude test en appellant daarmee aanvullende beroepskwalificaties heeft verkregen. Verweerster heeft naar het oordeel van het College dan ook op goede gronden afgifte van een verklaring van vakbewaamheid geweigerd.

5.3 Het vorenstaande leidt tot de conclusie dat het beroep ongegrond dient te worden verklaard.

5.4 Het College acht geen termen aanwezig voor een proceskostenvergoeding op grond van artikel 8:75 Awb.

6. De beslissing

Het College verklaart het beroep ongegrond.

Aldus gewezen door mr. B. Verwayen, mr. H.A.B. van Dorst-Tatomir en mr. M.M. Smorenborg, in tegenwoordigheid van mr. M.A. Voskamp als griffier, en uitgesproken in het openbaar op 21 juli 2009.

w.g. B. Verwayen de griffier is verhinderd de
uitspraak te ondertekenen
