

ECLI	ECLI:NL:RVS:2021:1061
Datum uitspraak	19 mei 2021
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 3 augustus 2018 heeft de directeur bijstand of vertegenwoordiging door [appellant] met ingang van 6 augustus 2018 voor een duur van 3 maanden geweigerd. Bij besluit van 30 november 2018 heeft de directeur van de Belastingdienst het door [appellant] tegen het besluit van 3 augustus 2018 gemaakte bezwaar ongegrond verklaard. [appellant] werkt als juridisch adviseur en verleent rechtsbijstand aan cliënten in geschillen met de Belastingdienst over de BPM (belasting personenauto's en motorrijwielen). Omdat [appellant] zich volgens de Belastingdienst regelmatig schuldig heeft gemaakt aan onacceptabel gedrag tegenover medewerkers van de Belastingdienst, heeft de directeur [appellant] geweigerd als gemachtigde voor een periode van eerst 3 en daarna nog eens 6 maanden. Volgens [appellant] is deze weigering op grond van artikel 2:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht in strijd met de grondrechten vervat in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

Volledige tekst

202002859/1/A3.

Datum uitspraak: 19 mei 2021

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te [woonplaats],

appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Limburg van 30 maart 2020 in zaak nrs. 19/35 en 19/2823 in het geding tussen:

[appellant]

en

de landelijk directeur, dan wel de algemeen directeur, van de Belastingdienst (hierna: de directeur).

Procesverloop

Bij besluit van 3 augustus 2018 heeft de directeur bijstand of vertegenwoordiging door [appellant] met ingang van 6 augustus 2018 voor een duur van 3 maanden geweigerd.

Bij besluit van 30 november 2018 heeft de directeur het door [appellant] tegen het besluit van 3 augustus 2018 gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij besluit van 25 april 2019 heeft de directeur bijstand of vertegenwoordiging door [appellant] met ingang van 1 mei 2019 voor een duur van 6 maanden geweigerd.

Bij besluit van 4 oktober 2019 heeft de directeur het door [appellant] tegen het besluit van 25 april 2019 gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 30 maart 2020 heeft de rechtbank de door [appellant] tegen de besluiten van 30 november 2018 en 4 oktober 2019 ingestelde beroepen ongegrond verklaard en de verzoeken om schadevergoeding afgewezen. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

De directeur heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 24 februari 2021, waar [appellant], bijgestaan door mr. M.M. de Jong, advocaat te Goirle, en [gemachtigde], en de directeur, vertegenwoordigd door mr. J.P. Heinrich, mr. M. de Wit, beiden advocaten te Den Haag, mr. A.J. van Lohuizen en J.J.G. Claassens, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Het juridisch toetsingskader is vermeld in de bijlage, die deel van deze uitspraak uitmaakt.
2. [appellant] werkt als juridisch adviseur en verleent rechtsbijstand aan cliënten in geschillen met de Belastingdienst over de BPM (belasting personenauto's en motorrijwielen). Omdat [appellant] zich volgens de Belastingdienst regelmatig schuldig heeft gemaakt aan onacceptabel gedrag tegenover medewerkers van de Belastingdienst, heeft de directeur [appellant] geweigerd als gemachtigde voor een periode van eerst 3 en daarna nog eens 6 maanden. Volgens [appellant] is deze weigering op grond van artikel 2:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) in strijd met de grondrechten vervat in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: het Handvest) en het verbod op détournement de pouvoir.

Bij brief van 8 december 2016 heeft de Belastingdienst [appellant] bericht dat communicatie niet meer per e-mail of fax, maar alleen per post mogelijk is. Daaraan heeft de Belastingdienst ten grondslag gelegd dat hij al geruime tijd veelvuldig met de Belastingdienst communiceert en in de communicatie met medewerkers van de Belastingdienst denigrerende en intimiderende opmerkingen maakt, hen onheus bejegt en hen persoonlijk gerechtelijke procedures in het vooruitzicht stelt als zij niet handelen zoals hij dat juist acht.

Hoewel de Belastingdienst [appellant] diverse keren heeft laten weten dat deze wijze van communiceren niet acceptabel is, blijft hij volharden. De Belastingdienst wil met de nieuwe werkwijze de communicatie met [appellant] stroomlijnen en een normale wijze van communiceren bewerkstelligen.

Bij brief van 15 juni 2018 heeft de Belastingdienst [appellant] een waarschuwing gegeven. In die brief staat dat medewerkers van de Belastingdienst uitlatingen van [appellant] in zijn correspondentie als beledigend, intimiderend en bedreigend ervaren. In de brief worden passages in brieven van [appellant] weergegeven waaruit blijkt dat hij zich op die wijze uitlaat. [appellant] ontregelt daarmee volgens de Belastingdienst werkprocessen, omdat medewerkers daardoor hun werkzaamheden niet naar behoren kunnen verrichten.

Bij het op 30 november 2018 in bezwaar gehandhaafde besluit van 3 augustus 2018 heeft de directeur [appellant] voor een periode van 3 maanden als gemachtigde van alle belanghebbenden die hij vertegenwoordigt bij de Belastingdienst geweigerd. Er zijn ernstige bezwaren tegen hem, omdat hij zich naar een medewerker van de Belastingdienst opnieuw ontoelaatbaar heeft uitgelaten. Die uitlatingen zijn volgens de directeur neergelegd in een beroepschrift van 2 juli 2018 en een e-mail van 18 juli 2018.

Bij brief van 21 december 2018 heeft de Belastingdienst [appellant] weer een waarschuwing gegeven wegens nieuwe ontoelaatbare uitingen. Zo heeft hij volgens de Belastingdienst opnieuw bedreigingen geuit aan een medewerker van de Belastingdienst. [appellant] is daarbij in de gelegenheid gesteld met de Belastingdienst in gesprek te gaan.

Bij het op 4 oktober 2019 in bezwaar gehandhaafde besluit van 25 april 2019 heeft de directeur [appellant] voor een periode van 6 maanden als gemachtigde geweigerd, omdat hij zich in een pleitnota van 12 maart 2019 bij de rechtbank Noord-Nederland naar een medewerker van de Belastingdienst op ontoelaatbare wijze heeft uitgelaten.

Aangevallen uitspraak

3. De rechtbank heeft geen grond gezien om artikel 2:2, eerste lid, van de Awb onverbindend te verklaren wegens strijd met de artikelen 11, 17 of 47 van het Handvest. De rechtbank is met de directeur van oordeel dat [appellant] niet had hoeven te worden gehoord voordat het besluit werd genomen. Uit rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof) volgt dat de verplichting daartoe niet uit artikel 41, eerste lid, en artikel 47 van het Handvest volgt. Die verplichting volgt ook niet uit artikel 4:8, eerste lid, van de Awb, omdat de directeur zich heeft gebaseerd op gegevens die door [appellant] zelf zijn verstrekt. Ook heeft de rechtbank geen grond gezien voor het oordeel dat de directeur in strijd met het verbod van détournement de pouvoir heeft gehandeld. Dat [appellant] om andere redenen als gemachtigde is geweigerd dan het bestaan van ernstige bezwaren tegen hem is volgens de rechtbank niet gebleken.

Hoger beroep

4. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte de directeur in zijn standpunt is gevolgd dat hij niet hoefde te worden gehoord over het voornemen om hem als gemachtigde te weigeren. De rechtbank heeft niet onderkend dat de weigeringen in strijd met artikel 41, tweede lid, en artikel 47 van het Handvest tot stand zijn gekomen. Beide artikelen van het Handvest zijn van toepassing, omdat het niet om een zuiver interne situatie gaat waarbij alle relevante aspecten zich binnen één lidstaat afspelen. Ook heeft de rechtbank miskend dat de directeur hem ingevolge artikel 4:8 van de Awb in de gelegenheid had moeten stellen een zienswijze naar voren te brengen over het voornemen hem als gemachtigde te weigeren. De

directeur heeft het voornemen gebaseerd op gegevens die niet door hem zelf zijn verstrekt. Daarnaast had het horen tot een ander standpunt kunnen leiden. Als hij daartoe in de gelegenheid was gesteld, zou hij duidelijk hebben gemaakt dat de problemen met de Belastingdienst alleen beperkt zijn tot het contact met een specifieke medewerker en dat die problemen niet in de weg staan aan normaal contact met andere medewerkers. Verder was er sinds 4 maart 2019 wel een verbetering van zijn gedrag waar te nemen. De rechtbank heeft ten onrechte geoordeeld dat artikel 2:2, eerste lid, van de Awb niet onverbindend is. De beperkingen die met deze bepaling mogelijk worden gemaakt, zijn in strijd met de artikelen 11, 16, 17 en 47 van het Handvest. De rechtbank heeft niet onderkend dat de beperkingen niet evenredig en dus niet in overeenstemming zijn met artikel 52, eerste lid, van het Handvest.

Ook heeft de rechtbank ten onrechte geoordeeld dat de directeur hem met toepassing van de bevoegdheid van artikel 2:2, eerste lid, van de Awb heeft mogen weigeren als gemachtigde. Voor zover die bepaling strekt tot de bescherming van de belangen van zijn cliënten, bestrijdt hij dat die belangen door zijn gedrag in het gedrang zijn gekomen. Ook bestrijdt hij dat zijn gedrag ertoe heeft geleid dat medewerkers van de Belastingdienst niet normaal hebben kunnen functioneren en werkprocessen worden verstoord. Verder kan een persoon met de bevoegdheid van artikel 2:2, eerste lid, van de Awb niet voor een periode worden geweigerd, maar alleen voor een zaak.

Tot slot heeft de rechtbank ten onrechte geoordeeld dat de weigering niet in strijd is met het verbod op détournement de pouvoir. Dat er ernstige bezwaren tegen hem bestaan, ligt volgens [appellant] niet ten grondslag aan de weigering.

Beoordeling door de Afdeling

Toepasselijkheid Handvest

5. Op grond van artikel 51, eerste lid, van het Handvest zijn de bepalingen van dat Handvest alleen gericht tot de lidstaten wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen. [appellant] verricht zijn juridische diensten vanuit zijn in Nederland gevestigde bedrijven. Onweersproken is gesteld dat hij als gemachtigde bij de Belastingdienst optreedt voor zowel cliënten in Nederland als voor cliënten die in een andere EU-lidstaat wonen. Door de weigeringen als gemachtigde van alle cliënten die hij bij de Belastingdienst vertegenwoordigt, wordt [appellant] in zijn recht op vrij verkeer van diensten beperkt. Daarom gaat het in dit geval om een situatie die binnen de werkingssfeer van het vrij verkeer van diensten valt en wordt het recht van de Unie ten uitvoer gebracht in de zin van artikel 51, eerste lid, van het EU Handvest (vergelijk het arrest van het Hof van 30 april 2014, *Pfleger*, ECLI:EU:C:2014:281). Anders dan de directeur heeft betoogd, valt deze zaak daarom binnen de werkingssfeer van het Handvest.

Horen

5.1. Het recht om te worden gehoord maakt deel uit van de eerbiediging van de rechten van verdediging en is een fundamenteel beginsel van het Unierecht. Het recht om te worden gehoord is niet alleen verankerd in de artikelen 47 en 48 van het Handvest, maar ook in het recht op behoorlijk bestuur, zoals neergelegd in artikel 41 van het Handvest (arresten van het Hof van 3 juli 2014, *Kamino International Logistics*, EU:C:2014:2041, punt 28, en *Mukarubega*, 5 november 2014, EU:C:2014:2336, punten 42 - 43). Uit de bewoordingen van artikel 41 van het Handvest volgt echter dat het artikel zich uitsluitend richt tot de instellingen, organen en instanties van de Unie en niet tot de lidstaten (zie het arrest

Mukarubega, punt 44). Artikel 41 van het Handvest is dan ook niet relevant voor deze zaak. Omdat het recht om te worden gehoord onderdeel uitmaakt van het algemene verdedigingsbeginsel en deze zaak binnen de toepassingsfeer van het Unierecht valt, zoals volgt uit overweging 5, zal de Afdeling beoordelen of het recht om te worden gehoord is geschonden, zoals dat in het algemene rechtsbeginsel is vervat.

5.2. Het recht om te worden gehoord waarborgt dat eenieder in staat wordt gesteld naar behoren en daadwerkelijk zijn standpunt kenbaar te maken in het kader van een administratieve procedure en voordat een besluit wordt genomen dat zijn belangen op nadelige wijze kan beïnvloeden (zie het arrest Mukarubega, punt 46).

Schending van het recht om te worden gehoord leidt volgens het Hof alleen pas tot nietigverklaring van het na afloop van de betrokken administratieve procedure genomen besluit, wanneer deze procedure zonder deze onregelmatigheid een andere afloop had kunnen hebben (zie het arrest Kamino, punten 78 en 79 en het arrest van het Hof van 20 december 2017, Prequ' Italia Srl, ECLI:EU:C:2017:1010, punt 62).

De Afdeling overweegt dat hiervan in dit geval geen sprake is. Hoewel [appellant] niet in de gelegenheid is gesteld een zienswijze in te dienen, is hij niet in zijn verdedigingsmogelijkheden geschaad. Volgens de besluiten op bezwaar van 30 november 2018 en van 4 november 2019 is [appellant] in de gelegenheid gesteld zijn standpunten naar voren te brengen. Van de eerste mogelijkheid heeft hij ook gebruik gemaakt, van de tweede heeft hij afgezien. De stelling van [appellant] dat de directeur mogelijk zou hebben afgezien van een weigering als hij de gelegenheid zou hebben gekregen een zienswijze in te dienen, is dan ook in hoge mate speculatief. Bovendien biedt dit geen grond voor het oordeel dat hij in zijn verdedigingsmogelijkheden is geschaad. In bezwaar vindt namelijk een volledige heroverweging van het primaire besluit plaats. Voor het oordeel dat die besluiten in strijd zijn met het recht om te worden gehoord, zoals vervat in het algemene Unierechtelijke verdedigingsbeginsel, ziet de Afdeling daarom geen grond.

5.3. In artikel 4:8, eerste lid, van de Awb is bepaald dat voordat een bestuursorgaan een beschikking geeft waartegen een belanghebbende die de beschikking niet heeft aangevraagd naar verwachting bedenkingen zal hebben, het bestuursorgaan die belanghebbende in de gelegenheid stelt zijn zienswijze naar voren te brengen indien de beschikking zou steunen op gegevens over feiten en belangen die de belanghebbende betreffen en die gegevens niet door de belanghebbende zelf ter zake zijn verstrekt. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat de directeur [appellant] niet in de gelegenheid hoefde te stellen een zienswijze naar voren te brengen, omdat de gegevens waarop de weigering is gebaseerd zelf door hem zijn verstrekt. Het gaat om een beroepschrift van 2 juli 2018 en een e-mail van 18 juli 2018 die ten grondslag zijn gelegd aan het besluit van 3 augustus 2018 en een pleitnota van 12 maart 2019 die ten grondslag is gelegd aan het besluit van 25 april 2019.

5.4. Het betoog slaagt niet.

Verenigbaarheid van artikel 2:2 van de Awb met het Handvest

5.5. In artikel 2:2, eerste lid, van de Awb is bepaald dat het bestuursorgaan bijstand of vertegenwoordiging door een persoon tegen wie ernstige bezwaren bestaan, kan weigeren.

In de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 2:2 van de Awb (Kamerstukken II, nr. 3, 21 221, pagina 50) staat dat het bestuursorgaan van zijn bevoegdheid om bijstand of vertegenwoordiging van een persoon tegen wie ernstige bezwaren bestaan te weigeren slechts in uitzonderlijke gevallen gebruik mag maken. Dit is tot uitdrukking gebracht door de

voorwaarde van het bestaan van ernstige bezwaren. Deze bezwaren kunnen van uiteenlopende aard zijn. Gedacht kan worden aan gevallen van evidente en ernstige ondeskundigheid. Ook kan worden gedacht aan gemachtigden die herhaaldelijk de normale gang van zaken, eventueel onder bedreiging van geweld, verstoren. Het bestuursorgaan mag van zijn bevoegdheid in geen geval gebruik maken om zich van een bekwame en daardoor lastige tegenstander te ontdoen. Volgens de parlementaire geschiedenis mag verwacht worden dat bestuursorganen zich van hun verantwoordelijkheid terdege bewust zullen zijn en slechts in het uiterste geval tot weigering over zullen gaan.

De Afdeling beoordeelt hierna of de regeling van artikel 2:2 van de Awb verenigbaar is met de artikelen 11, 16, 17 en 47 van het Handvest.

Verenigbaarheid van artikel 2:2 van de Awb met artikel 11 Handvest (vrijheid van meningsuiting)

5.6. In artikel 11, eerste lid, van het Handvest is bepaald dat eenieder recht op vrijheid van meningsuiting heeft. Dit recht omvat de vrijheid een mening te koesteren en de vrijheid om inlichtingen of denkbepelden te ontvangen of te verstrekken, zonder inmenging van enig openbaar gezag en ongeacht grenzen. De vrijheid en de pluriformiteit van de media worden geëerbiedigd. Artikel 11 van het Handvest correspondeert volgens de Toelichting bij het Handvest met artikel 10 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM) (zie het arrest van het Hof 29 juli 2019, Spiegel Online GmbH, ECLI:EU:C:2019:625, punt 57). Gelet op het bepaalde in artikel 52, derde lid, van het Handvest, betekent dit dat de inhoud en reikwijdte van deze bepalingen van het Handvest dezelfde zijn als die welke er door het EVRM aan worden toegekend. De Afdeling is van oordeel dat het weigeren op grond van artikel 2:2, eerste lid, van de Awb geen inmenging vormt in de vrijheid van meningsuiting en daarom niet door artikel 10, eerste lid, EVRM wordt bestreken. Indachtig de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (Piermont tegen Frankrijk, arrest van 27 april 1995, zaak nrs. 15773/89 en 15774/89, ECLI:CE:ECHR:1995:0427JUD001577389) is daarbij van belang dat het weigeren op grond van artikel 2:2, eerste lid, van de Awb niet specifiek bedoeld is om de vrijheid van meningsuiting te beperken. Het blijft [appellant] vrij staan om zijn mening te uiten tegenover de overheid (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 16 januari 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:98](#)).

Verenigbaarheid van artikel 2:2 van de Awb met artikel 16 Handvest (recht op vrijheid van ondernemerschap)

5.7. In artikel 16 van het Handvest is bepaald dat de vrijheid van ondernemerschap wordt erkend overeenkomstig het recht van de Unie en de nationale wetgevingen en praktijken. Een besluit op grond van artikel 2:2, eerste lid, van de Awb kan leiden tot een beperking in de vrijheid van ondernemerschap, zodat deze bepaling van toepassing is. De vrijheid van ondernemerschap heeft echter geen absolute gelding, maar moet in relatie tot haar maatschappelijke functie worden beschouwd en kan worden onderworpen aan overheidsmaatregelen waarmee in het algemeen belang beperkingen kunnen worden gesteld aan de uitoefening van de economische activiteit. Beperkingen van de vrijheid van ondernemerschap kunnen op grond van artikel 52, eerste lid, van het Handvest gerechtvaardigd zijn voor zover die beperkingen werkelijk beantwoorden aan de doeleinden van algemeen belang en niet zijn te beschouwen als een onevenredige en onduidbare ingreep waardoor deze rechten in hun kern worden aangetast (zie het arrest van het Hof van 24 september 2020, YS, ECLI:EU:C:2020:753, punt 88).

In dit verband overweegt de Afdeling dat de bevoegdheid om vertegenwoordiging te weigeren neergelegd is in artikel 2:2, eerste lid, van de Awb, zodat die beperking bij wet is voorzien. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 2:2 van de Awb volgt dat aan de bevoegdheid om bijstand of vertegenwoordiging te weigeren door een persoon tegen wie ernstige bezwaren bestaan het waarborgen van een goed en ordentelijk procesverloop als dwingende reden van algemeen belang ten grondslag ligt. Voor het oordeel dat die bevoegdheid niet geschikt is om het nagestreefde doel te bereiken, ziet de Afdeling geen grond. Ook gaat de regeling van artikel 2:2, eerste lid, van de Awb niet verder dan voor het bereiken van dat doel noodzakelijk is, omdat slechts in uitzonderlijke gevallen en in het uiterste geval van die bevoegdheid gebruik mag worden gemaakt. De wezenlijke inhoud van die vrijheid wordt geëerbiedigd, omdat belanghebbenden van de weigering onverwijld schriftelijk in kennis worden gesteld, zodat zij zich door een ander persoon kunnen laten bijstaan of vertegenwoordigen. Nu het om een gerechtvaardigde beperking gaat als bedoeld in artikel 52, eerste lid, van het Handvest, ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat artikel 2:2, eerste lid, van de Awb onverenigbaar is met artikel 16 van het Handvest.

Verenigbaarheid van artikel 2:2 van de Awb met artikel 17 Handvest (recht op eigendom)

5.8. In artikel 17 van het Handvest is het recht op eigendom neergelegd. Volgens vaste rechtspraak van het Hof betreft de bij dat artikel verleende bescherming niet de bescherming van louter commerciële belangen of kansen, waarvan de wisselvalligheid wezenlijk is voor economische activiteiten. De door deze bepaling geboden bescherming heeft betrekking op alle rechten met een vermogenswaarde waaruit vanuit het oogpunt van de rechtsorde een verworven rechtspositie voortvloeit op basis waarvan deze rechten door en ten gunste van de houder ervan autonoom kunnen worden uitgeoefend (zie arrest YS, punt 90).

[appellant] stelt dat het weigeren als gemachtigde tot een verlies van waarde van een onderneming leidt en dat dat in strijd is met artikel 17, eerste lid, van het Handvest. De Afdeling overweegt dat voor zover het weigeren van een gemachtigde tot verlies van waarde van een onderneming leidt, het daarbij louter gaat om commerciële belangen of kansen, waarvan de wisselvalligheid wezenlijk is voor economische activiteiten en niet om een recht dat autonoom kan worden uitgeoefend. Artikel 17, eerste lid, van het Handvest is daarom niet van toepassing. In het aangevoerde ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat artikel 2:2, eerste lid, van de Awb met artikel 17 van het Handvest onverenigbaar is.

Verenigbaarheid van artikel 2.2 van de Awb met artikel 47 Handvest (recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht)

5.9. Verder heeft de rechtbank, voor zover een besluit tot weigering als gemachtigde een beperking zou opleveren van het in artikel 47 van het Handvest neergelegde recht terecht geoordeeld dat die beperking op grond van artikel 52, eerste lid, van het Handvest kan worden gerechtvaardigd. Zoals het Hof heeft overwogen in het arrest van 26 juli 2017, Sacko, ECLI:EU:C:2017:591, bestaat het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming uit verschillende onderdelen, waaronder met name de rechten van verdediging, het beginsel van „equality of arms”, het recht op toegang tot de rechter en het recht om zich te laten adviseren, verdedigen en vertegenwoordigen (punt 32). Voorts zijn grondrechten zoals de eerbiediging van de rechten van de verdediging niet absoluut, maar kunnen zij onderhevig zijn aan beperkingen als deze daadwerkelijk beantwoorden aan doelstellingen van algemeen belang die met de in het geding zijnde maatregel worden nagestreefd, en uit het oogpunt van het nagestreefde doel geen onduidelbare ingreep vormen waardoor de gewaarborgde rechten in hun kern worden aangetast (punt 38). In dit verband overweegt de Afdeling dat de

bevoegdheid om vertegenwoordiging te weigeren, is neergelegd in artikel 2:2, eerste lid, van de Awb, zodat die beperking bij wet is voorzien. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 2:2 van de Awb volgt dat aan de bevoegdheid om bijstand of vertegenwoordiging te weigeren door een persoon tegen wie ernstige bezwaren bestaan het waarborgen van een goed en ordentelijk procesverloop als dwingende reden van algemeen belang ten grondslag ligt. Voor het oordeel dat die bevoegdheid niet geschikt is om het nagestreefde doel te bereiken, ziet de Afdeling geen grond. Ook gaat de regeling van artikel 2:2, eerste lid, van de Awb niet verder dan voor het bereiken van dat doel noodzakelijk is, omdat slechts in uitzonderlijke gevallen en in het uiterste geval van die bevoegdheid gebruik mag worden gemaakt. De wezenlijke inhoud van dat recht wordt geëerbiedigd, omdat belanghebbenden van de weigering onverwijld schriftelijk in kennis worden gesteld, zodat zij zich door een ander persoon kunnen laten bijstaan of vertegenwoordigen. In het aangevoerde ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat artikel 2:2, eerste lid, van de Awb onverenigbaar is met artikel 47 van het Handvest.

5.10. Het betoog slaagt niet.

Redelijkheid van de weigering als gemachtigde

5.11. De directeur heeft terecht gesteld dat de uitlatingen van [appellant] in zijn beroepschrift van 2 juli 2018 en zijn e-mail van 18 juli 2018, die aan het besluit van 3 augustus 2018 ten grondslag zijn gelegd, nodeloos beledigend, intimiderend en bedreigend zijn. Dat medewerkers van de Belastingdienst daardoor niet normaal kunnen functioneren en dat werkprocessen worden verstoord is aannemelijk gemaakt, omdat vaststaat dat [appellant] zich al jaren naar medewerkers op die wijze uitlaat. Nu de directeur zich daarom op het standpunt heeft mogen stellen dat er tegen [appellant] ernstige bezwaren bestaan als bedoeld in artikel 2:2, eerste lid, van de Awb, heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat de directeur [appellant] bij het besluit van 3 augustus 2018 heeft mogen weigeren als gemachtigde. Dit oordeel geldt ook voor het besluit van 25 april 2019, omdat de pleitnota van 12 maart 2019, die aan dat besluit ten grondslag is gelegd, ook beledigende uitlatingen bevat en de directeur eerdere uitlatingen van [appellant] daarbij heeft mogen betrekken. De Afdeling volgt de rechtbank ook in haar oordeel dat de weigeringen van 3 augustus 2018 en 25 april 2019 niet verder gaan dan strikt noodzakelijk is. Daarbij is van belang dat [appellant] geen gehoor heeft gegeven aan eerdere waarschuwingen en dat gesprekken met de Belastingdienst over zijn houding naar zijn medewerkers geen gunstig resultaat hebben gehad. Verder hebben de weigeringen een beperkte duur van onderscheidenlijk 3 en 6 maanden en zijn de cliënten van [appellant] tijdig in de gelegenheid gesteld zich door een nieuwe gemachtigde te laten bijstaan.

5.12. Voor zover [appellant] betoogt dat artikel 2:2, eerste lid, van de Awb niet voorziet in een weigering voor een periode, maar alleen voor een zaak, zoals is geregeld in artikel 8:25, eerste lid, van de Awb, kan dat betoog niet worden gevolgd. De beslissing tot weigering op grond van artikel 8:25, eerste lid, van de Awb is voorbehouden aan de rechter die is belast met de behandeling van de zaak waarin de in die bepaling genoemde ernstige bezwaren rijzen. De aard van de in dat artikel geregelde weigering brengt mee dat het rechtsgevolg ervan beperkt moet blijven tot die zaak en tot de instantie waarin de beslissing is genomen. Zulke beperkingen gelden niet voor de toepassing van artikel 2:2, eerste lid, van de Awb. Artikel 8:25 Awb heeft betrekking op de zaaksbehandeling door de bestuursrechter, terwijl artikel 2:2 van de Awb in algemene zin betrekking heeft op het verkeer tussen het bestuursorgaan en de desbetreffende persoon (zie het arrest van de Hoge Raad van 6 november 2020, ECLI:NL:HR:2020:1730).

5.13. Het betoog slaagt niet.

Détournement de pouvoir

5.14. In artikel 3:3 van de Awb is bepaald dat het bestuursorgaan de bevoegdheid tot het nemen van een besluit niet voor een ander doel gebruikt dan waarvoor die bevoegdheid is verleend. In wat [appellant] heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de directeur de bevoegdheid van artikel 2:2, eerste lid, van de Awb heeft misbruikt. De directeur heeft [appellant] wegens het bestaan van ernstige bezwaren tegen hem als gemachtigde geweigerd en [appellant] heeft niet aannemelijk gemaakt dat er andere motieven aan die weigering ten grondslag liggen.

Het betoog slaagt niet.

Slotsom

6. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak moet worden bevestigd.

7. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. F.C.M.A. Michiels, voorzitter, en mr. C.M. Wissels en mr. J. Gundelach, leden, in tegenwoordigheid van mr. K.S. Man, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 19 mei 2021

629.

BIJLAGE

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

Artikel 11 (De vrijheid van meningsuiting en van informatie)

Eenieder heeft recht op vrijheid van meningsuiting. Dit recht omvat de vrijheid een mening te hebben en de vrijheid kennis te nemen en te geven van informatie of ideeën, zonder inmenging van enig openbaar gezag en ongeacht grenzen.

Artikel 16 (De vrijheid van ondernemerschap)

De vrijheid van ondernemerschap wordt erkend overeenkomstig het recht van de Unie en de nationale wetgevingen en praktijken.

Artikel 17 (Het recht op eigendom)

1. Eenieder heeft het recht de goederen die hij rechtmatig heeft verkregen, in eigendom te bezitten, te gebruiken, erover te beschikken en te vermaken. Niemand mag zijn eigendom worden ontnomen, behalve in het algemeen belang, in de gevallen en onder de voorwaarden waarin de wet voorziet en mits het verlies tijdig op billijke wijze wordt vergoed. Het gebruik

van de goederen kan bij wet worden geregeld, voor zover het algemeen belang dit vereist.
Artikel 41 (Recht op behoorlijk bestuur)

1. Eenieder heeft er recht op dat zijn zaken onpartijdig, billijk en binnen een redelijke termijn door de instellingen, organen en instanties van de Unie worden behandeld.

2. Dit recht behelst met name:

a) het recht van eenieder te worden gehoord voordat jegens hem een voor hem nadelige individuele maatregel wordt genomen;

[...]

Artikel 47 (Recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht)

Eenieder wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, heeft recht op een doeltreffende voorziening in rechte, met inachtneming van de in dit artikel gestelde voorwaarden.

Eenieder heeft recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat vooraf bij wet is ingesteld. Eenieder heeft de mogelijkheid zich te laten adviseren, verdedigen en vertegenwoordigen.

Rechtsbijstand wordt verleend aan degenen die niet over toereikende financiële middelen beschikken, voor zover die bijstand noodzakelijk is om de daadwerkelijke toegang tot de rechter te waarborgen.

Artikel 48 (Vermoeden van onschuld en rechten van de verdediging)

[...]

2. Aan eenieder tegen wie een vervolging is ingesteld, wordt de eerbiediging van de rechten van de verdediging gegarandeerd.

Artikel 51

1. De bepalingen van dit Handvest zijn gericht tot de instellingen, organen en instanties van de Unie met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel, alsmede, uitsluitend wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen, tot de lidstaten. Derhalve eerbiedigen zij de rechten, leven zij de beginselen na en bevorderen zij de toepassing ervan overeenkomstig hun respectieve bevoegdheden en met inachtneming van de grenzen van de bevoegdheden zoals deze in de Verdragen aan de Unie zijn toegedeeld.

Artikel 52 (Reikwijdte en uitlegging van de gewaarborgde rechten en beginselen)

1. Beperkingen op de uitoefening van de in dit Handvest erkende rechten en vrijheden moeten bij wet worden gesteld en de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen. Met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel kunnen slechts beperkingen worden gesteld, indien zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

[...]

3. Voor zover dit Handvest rechten bevat die corresponderen met rechten welke zijn gegarandeerd door het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, zijn de inhoud en reikwijdte ervan dezelfde als die welke er door

genoemd verdrag aan worden toegekend. Deze bepaling verhindert niet dat het recht van de Unie een ruimere bescherming biedt.

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 2:2

1. Het bestuursorgaan kan bijstand of vertegenwoordiging door een persoon tegen wie ernstige bezwaren bestaan, weigeren.

[...]

3. Het eerste lid is niet van toepassing ten aanzien van advocaten.

Artikel 4:8

1. Voordat een bestuursorgaan een beschikking geeft waartegen een belanghebbende die de beschikking niet heeft aangevraagd naar verwachting bedenkingen zal hebben, stelt het die belanghebbende in de gelegenheid zijn zienswijze naar voren te brengen indien:

a. de beschikking zou steunen op gegevens over feiten en belangen die de belanghebbende betreffen, en

b. die gegevens niet door de belanghebbende zelf ter zake zijn verstrekt.

Artikel 8:25

1. De bestuursrechter kan bijstand of vertegenwoordiging door een persoon tegen wie ernstige bezwaren bestaan, weigeren.

Besluit fiscaal bestuursrecht

5. Weigeren gemachtigde (artikel 2:2 Awb)

1. De Awb geeft in artikel 2:2 aan het bestuursorgaan de mogelijkheid een gemachtigde te weigeren. De Belastingdienst maakt van die bevoegdheid slechts in uitzonderingsgevallen gebruik. Te denken valt aan gevallen van evidente en ernstige ondeskundigheid. Ook kan het gaan om gemachtigden die herhaaldelijk de normale gang van zaken verstoren, eventueel door met geweld te dreigen of tegen wie vermoedens bestaan van het begaan van strafbare feiten.

2. De bevoegdheid om een gemachtigde te weigeren wordt uitsluitend uitgeoefend door de directeurs en hun plaatsvervangers bij de Belastingdienst.

3. Tegen de beschikking tot weigering is op grond van de Awb bezwaar mogelijk bij een landelijk directeur, waarna beroep mogelijk is bij de Rechtbank, sector bestuursrecht.