

## Rechtbank stelt prejudiciële vragen aan Hoge Raad over weigeren van gemachtigde

Rechtbank Gelderland, 6 augustus 2020, 18/2764,  
ECLI:NL:RBGEL:2020:3966

### SAMENVATTING

In deze BPM-zaak heeft vof X (belanghebbende) B (bv), rechtsgeldig vertegenwoordigd door A, gemachtigd om haar te vertegenwoordigen. De gemachtigde maakt in de processtukken gebruik van beledigend, smadelijk, intimiderend en dreigend taalgebruik over ambtenaren van de Belastingdienst, rechters en rechterlijke colleges. De gemachtigde is hiervoor vaak gewaarschuwd en in bepaalde zaken ook geweigerd. Tot een verbetering van het gedrag van de gemachtigde heeft dit niet geleid. Rechtbank Gelderland gaat nog niet in op het geschil inzake de naheffingsaanslag BPM en boetebeschikkingen maar op de reikwijdte van artikel 8:25 Awb. Zij wil de gemachtigde voor drie jaar weigeren. Anders dan in het civiele recht is in het bestuursrecht echter niet expliciet opgenomen dat een gemachtigde voor een bepaalde tijd kan worden geweigerd. De Rechtbank stelt in dit verband de volgende prejudiciële vragen aan de Hoge Raad:

1. Biedt artikel 8:25 Awb een grondslag om een gemachtigde tegen wie ernstige bezwaren bestaan, voor een bepaalde tijd als gemachtigde te weigeren?
2. Is een weigering van een gemachtigde voor een periode van drie jaar nog in overeenstemming met de in artikel 6 EVRM, artikel 14 IVBPR en/of artikel 47 Handvest gewaarborgde rechten?
3. Indien een periode van drie jaar in strijd komt met de in artikel 6 EVRM, artikel 14 IVBPR en/of artikel 47 Handvest gewaarborgde rechten, welke periode kan worden geacht hiermee niet in strijd te komen?
4. Biedt artikel 8:25 Awb een grondslag om een gemachtigde tegen wie ernstige bezwaren bestaan te weigeren in alle zaken die thans bij de Rechtbank aanhangig zijn en waarin hij optreedt als vertegenwoordiger? Is een weigering van een gemachtigde in alle aanhangige zaken in overeenstemming met de in artikel 6 EVRM, artikel 14 IVBPR en/of artikel 47 Handvest gewaarborgde rechten?
5. Biedt artikel 8:25 Awb een grondslag om naast een gemachtigde tegen wie ernstige bezwaren bestaan ook alle (rechts)personen die onder zijn (feitelijke) leiding staan te weigeren?

De zaak wordt aangehouden.

### NOOT

Deze noot ziet zowel op bovenstaande prejudiciële vragen van Rechtbank Gelderland aan de Hoge Raad als op de conclusie van A-G Wattel van 30 juni 2020 over dezelfde problematiek, hierna in deze editie opgenomen.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Conclusie A-G Wattel 30 juni 2020, 19/05365, ECLI:NL:PHR:2020:665, NLF 2020/1865.

## Niet aflatend gescheld en getier door gemachtigde in BPM-zaken

De Belastingdienst en de fiscale rechtspraak gaan al een aantal jaar gebukt onder het gedrag van wat A-G Wattel omschrijft als de 'procesorde-saboterende, bedreigende, beledigende, belasterende en gemeenschapsgeld verbrandende gemachtigde' in met name BPM-zaken. De gemachtigde is door verschillende gerechten geïnformeerd over de impact die zijn gescheld en getier hebben op de overige procesdeelnemers en hij is meermaals gewaarschuwd dat als hij daarmee doorgaat, hij wordt geweigerd als gemachtigde. Dat is ook gebeurd, maar dat heeft niet geleid tot een gedragsverandering. De Rechtbank is daarom voornemens de gemachtigde te weigeren in alle zaken die zij in behandeling heeft waarin hij als gemachtigde optreedt, voor de duur van drie of anderhalf jaar. De zaken kunnen vervolgens zonder bemoeienis van deze gemachtigde worden afgedaan en de belanghebbenden worden in de gelegenheid gesteld een andere gemachtigde aan te wijzen.

## Weigeren gemachtigde in het bestuursrecht

De wetsartikelen die zien op het weigeren van een gemachtigde door bestuursorganen respectievelijk rechterlijke colleges vanwege ernstige bezwaren (artikel 2:2 en 8:25 Awb) kennen niet expliciet de mogelijkheid om een gemachtigde te weigeren voor een bepaalde tijdsduur. Omdat het om zeer veel zaken gaat waarin deze gemachtigde in persoon of via een vennootschap optreedt (volgens de Rechtbank om meer dan 2.000 zaken bij de verschillende gerechten) is het begrijpelijk dat de Rechtbank de Hoge Raad verzoekt op voorhand duidelijk te maken of een weigering voor een bepaalde tijdsduur mogelijk is.

## Weigeren door een bestuursorgaan

Het weigeren van een gemachtigde door een bestuursorgaan is een voor bezwaar vatbare beschikking. A-G Wattel wijst op de uitspraak van de Raad van State in de zaak waarin de Belastingdienst een gemachtigde had geweigerd vanwege een strafrechtelijke veroordeling voor het opzettelijk onjuist doen van belastingaangifte.<sup>2</sup> De Raad van State liet de weigering voor de duur van drie jaar in stand. Ik merk daarbij op dat uit de uitspraak niet blijkt dat was geklaagd over het feit dat artikel 2:2 Awb niet de mogelijkheid kent om een gemachtigde voor een bepaalde tijdsduur te weigeren. Overigens is dit aspect een rechtsvraag waarover de rechter een oordeel heeft te vellen, ook zonder dat daar specifiek over is geklaagd.

## Weigeren door de kantonrechter

Op grond van artikel 81 Rv. kan de kantonrechter een persoon als gemachtigde weigeren in een bepaalde zaak of voor een bepaalde tijdsduur. Ik ben geen gevallen tegengekomen waarin de kantonrechter van de mogelijkheid gebruik heeft gemaakt iemand te weigeren voor een bepaalde tijd. Anders dan in artikel 102 Rv. oud, is niet meer een maximum van twee jaar verbonden aan de termijn gedurende welke een persoon geweigerd kan worden; dit is aan het oordeel van de kantonrechter overgelaten.<sup>3</sup> Dat lijkt mij een indicatie dat de wetgever niet zonder meer moeite heeft met een weigering voor een langere periode. De geweigerde persoon kan tegen de weigeringsbeschikking beroep instellen bij het gerechtshof (lid 3).

2 ABRvS 28 augustus 2019, 201901854/1/A3, ECLI:NL:RVS:2019:2886.

3 Kamerstukken II 1995/96, 24 651, 3, p. 106 (artikel 2.1.6).

## Weigeren door de bestuursrechter

De weigering van een gemachtigde door de bestuursrechter is niet appellabel. Niet afzonderlijk en evenmin in de inhoudelijke procedure over het bestreden besluit (over in deze gevallen de heffing van BPM). De juistheid van enige op het inhoudelijke geschil betrekking hebbende overweging is immers niet aan de orde bij de weigering van een gemachtigde. Om die reden acht de A-G het cassatieberoep waarin hij concludeert niet-ontvankelijk, omdat de gemachtigde enkel klaagt over de beslissing hem te weigeren als gemachtigde en niet over de inhoudelijke beslissing van de verzetsrechter over bezwaartermijnoverschrijding waartegen het cassatieberoep zich formeel richt. Wel roept hij de Hoge Raad op zich (ambtshalve) uit te laten over en richtlijnen te geven voor de weigering van gemachtigden voor – kort gezegd – langere duur. Zijn oproep behelst min of meer hetzelfde als waarnaar de Rechtbank eveneens vraagt in de prejudiciële vragen.

## Prejudiciële vragen

De Rechtbank kan ingevolge artikel 27ga AWR in een lopende procedure op verzoek van een partij of ambtshalve de Hoge Raad een rechtsvraag voorleggen. Bij wijze van prejudiciële beslissing kan de Hoge Raad dan al op voorhand antwoorden op de gestelde vragen formuleren. De wettelijke voorwaarde is echter wel dat het antwoord op de prejudiciële vragen nodig is om die lopende procedure te beslissen. De redenen die de A-G in zijn conclusie geeft ter onderbouwing van het gebrek aan ontvankelijkheid raken ook deze prejudiciële vragen. De vragen over weigering van de gemachtigde, al dan niet voor langere duur, raken niet de vraag of de bestreden beschikking juist is. Omdat de antwoorden niet nodig zijn voor de inhoudelijke beslissing in de lopende procedure, staat de weg tot het stellen van prejudiciële vragen in mijn ogen niet open.

## Meerdere hoogste bestuursrechters

Nederland kent vier hoogste bestuursrechters: de Hoge Raad, de Centrale Raad van Beroep, het College van Beroep voor het bedrijfsleven en de Raad van State. Zoals hiervoor is aangegeven komt een beroepsgang tegen de weigering van een gemachtigde uiteindelijk terecht bij de Raad van State. Het komt mij voor dat de Hoge Raad, om niet te treden in een gebied dat niet aan de Hoge Raad is, de oproep van de A-G tot het geven van duiding moet weerstaan en louter tot niet-ontvankelijkheid moet komen, omdat de bestreden beschikking zelve niet in geding is. Zoals gezegd moet de Hoge Raad de door de Rechtbank gestelde vragen evenmin beantwoorden. Hoe begrijpelijk de wens van de Rechtbank om duidelijkheid ook is.

## Raad van State moet invulling geven

Inmiddels is dat natuurlijk lastig, maar het had mijns inziens meer voor de hand gelegen dat de Rechtbank haar voornemen om de gemachtigde – en inderhaast door hem opgerichte vennootschappen – voor langere duur te weigeren gewoon had uitgevoerd. Dan komt de duidelijkheid vervolgens van de Raad van State, omdat de gemachtigde ongetwijfeld door procedeeert. Ik zie overigens weinig reden om te denken dat de Raad van State (of de Hoge Raad indien de vragen wel worden beantwoord, dan wel wordt gerespondeerd op dit punt in de conclusie van de A-G) enig beletsel zal zien gemachtigden voor langere duur te weigeren. Zelfs niet bij al aanhangige beroepsprocedures, waardoor zo'n beslissing in materiële zin een terugwerkend effect krijgt. Een aspect dat overigens niet in de vragen, noch in de besproken conclusie aan de orde wordt gesteld. Ik vraag mij af of niet meer aandacht zou moeten worden gegeven aan de nadelige effecten voor een belanghebbende, bij het in een later stadium weigeren van diens gemachtigde. Is het bieden van de mogelijkheid om een andere gemachtigde aan te stellen en overigens – naar ik aanneem – de procedure te hervatten

in de stand waarin die zich bevond afdoende? Is het wenselijk dat de rechter die vindt dat hij wordt beledigd zelf oordeelt over de weigering van die gemachtigde? Of zou hiervoor, in lijn met bijvoorbeeld de geheimhoudingskamer, een 'weigeringskamer' bijeen moeten worden geroepen? Of zou, zoals bij wraking, moeten worden verwezen naar een andere Rechtbank of Hof, specifiek voor het nemen van de beslissing tot weigering van een gemachtigde?

Aan eerdere weigeringen heeft deze gemachtigde trachten te ontkomen door vennootschappen op te richten die als gemachtigde op gaan treden. Vandaar het verzoek om de weigering zich ook te laten uitstrekken tot dit soort vennootschappen. Ik denk dat deze gemachtigde maar beter advocaat kan worden. Van de mogelijkheid gemachtigden te weigeren zijn advocaten immers in het eerste lid van artikel 8:25 Awb nadrukkelijk uitgesloten.

**mr. N. van den Hoek**

*Jaeger Advocaten-belastingkundigen*

## BRON

Beslissing van de meervoudige belastingkamer van in de zaak tussen eiseres vof, te plaats, eiseres (gemachtigde: naam gemachtigde), en de inspecteur van de Belastingdienst, kantoor Doetinchem, verweerder.

## Procesverloop

Bij uitspraak van 23 april 2018 heeft verweerder het bezwaar van eiseres tegen de voor de jaren 2016 en 2017 opgelegde naheffingsaanslag belasting van personenauto's en motorrijwielen (bpm), de beschikking belastingrente en de boetebeschikkingen ongegrond verklaard.

Bij brief van 23 mei 2018, op dezelfde dag ontvangen door de rechtbank, heeft eiseres beroep ingesteld.

Verweerder heeft de op de zaak betrekking hebbende stukken overgelegd en een verweerschrift ingediend.

In verband met de coronamaatregelen is de aangekondigde zitting van 9 april 2020 niet doorgegaan.

De gemachtigde van eiseres heeft op 9 juni 2020 pleitaantekeningen aan de rechtbank gezonden.

De enkelvoudige kamer heeft de zaak verwezen naar de meervoudige kamer.

Partijen zijn per brief ervan op de hoogte gesteld dat de zitting van 22 juli 2020 niet doorgaat en dat de behandeling van de zaak wordt aangehouden.

Partijen zijn in de gelegenheid gesteld te reageren op het voornemen om prejudiciële vragen te stellen aan de Hoge Raad en op de inhoud van de prejudiciële vragen. Eiseres heeft hierop gereageerd bij brief van 15 juli 2020. Verweerder heeft hierop gereageerd bij brief van 16 juli 2020.

## Overwegingen

### Feiten

1. In de periode van 2 maart 2016 tot en met 24 februari 2017 zijn op verzoek van eiseres teruggaven van bpm verleend op de voet van artikel 14a van de Wet op de belasting van personenauto's en motorrijwielen 1992 in verband met de uitvoer van 56 motorrijtuigen. De motorrijtuigen zijn verkocht aan afnemers die buiten de Europese Unie (EU) en de Europese Economische Ruimte (EER) zijn gevestigd. De motorrijtuigen zijn direct vanuit Nederland geëxporteerd naar [land buiten de EU]. De motorrijtuigen hebben Nederland verlaten op een Nederlands exportkenteken of zonder kenteken op een oprij- of aanhangwagen. Eiseres heeft exportdienstverlener [bedrijf A] B.V. ingeschakeld om de motorrijtuigen in

- Duitsland te registreren. [bedrijf A] B.V. heeft de kentekenbewijzen van de Duitse registraties per koerier bij eiseres laten bezorgen. De Duitse kentekenplaten zijn niet fysiek op de motorrijtuigen bevestigd.
2. Verweerder heeft naar aanleiding van een boekenonderzoek de naheffingsaanslag en vergrijpboeten opgelegd.
  3. Eiseres heeft [bedrijf B] B.V., rechtsgeldig vertegenwoordigd door [naam gemachtigde] (gemachtigde), gemachtigd om haar onder meer in beroep te vertegenwoordigen.
  4. In deze zaak heeft de gemachtigde in het nader stuk van 9 juni 2020 onder meer geschreven:

“(…)

De Hoge Raad is niks, anders dan een zootje kennelijke topcriminelen, die aan de hand van objectieve, door het Hof van Justitie in zijn arrest van 19 november 2019, A.K. EU:C:2019:982, uitgelegde betekenis en draagwijdte van het recht van de Unie, als zodanig – kinderlijke eenvoudig – zijn te kwalificeren.

Uw rechtbank vergrijpt zich structureel ook aan dergelijke misstanden en maakt daarmee kenbaar dat uw rechtbank onder leiding van [naam leidinggevende] is uitgegroeid tot een intens crimineel bolwerk, dat naar de buitenwereld tracht te reclameren dat sprake is van onpartijdigheid en onafhankelijkheid, maar in werkelijkheid natuurlijk, inclusief de dienstdoend rechter in casu, [naam rechter], onderdeel is van een maffioos bolwerk dat louter en alleen uit is op het creëren en handhaven van een interne rechtsorde die niet strookt met de bepalingen van het recht van de Unie, hetgeen een uiterst ernstige, strikt verboden praktijk is voor een nationale rechter.

(…)

De Hoge Raad is echt een intens vies smerige club, die heb ik ontmaskerd als boevenbende, als een stelletje hele vieze dienders die zich gedragen als een stelletje hoeren, ik spreek de hoop uit dat mijn klant op 22 juli 2020 een daadwerkelijk eerlijk proces krijgt, waaruit niet anders kan volgen alsdat u de zaak verwijst naar de Unierechter om de draagwijdte en de betekenis van het recht van de Unie uit te leggen.

(…)”

5. De hier geciteerde uitlatingen en deze zaak staan niet op zichzelf. Al enige jaren heeft de gemachtigde op ieder moment vele honderden zaken lopen bij de rechtbank en duizenden bij alle gerechten. De gemachtigde verricht in deze zaken proceshandelingen en dient processtukken in. In de vele processtukken laat de gemachtigde zich geregeld uit over ambtenaren van de Belastingdienst, de gerechts- en rechterlijk ambtenaren bij de gerechten en de (leden van) Hoge Raad, de rechtsstaat en Nederland in het algemeen, op een manier die kan worden aangemerkt als beledigend, bedreigend en maatschappelijk onbetamelijk. De rechtbank verwijst naar de conclusies van de advocaat-generaal van 28 februari 2020<sup>4</sup> en 30 juni 2020<sup>5</sup> voor een min of meer complete opsomming van wat over dat taalgebruik in uitspraken is vastgelegd en de vele waarschuwingen die via verschillende kanalen aan de gemachtigde daarvoor zijn gegeven.
6. Zoals in deze conclusies ook is vermeld, heeft de rechtbank de gemachtigde in een aantal zaken al geweigerd vanwege het taalgebruik. In haar weigeringsbeslissing van 27 september 2019<sup>6</sup> heeft de rechtbank aangegeven dat als de gemachtigde niet in staat blijkt zijn gedrag aan te passen, de rechtbank verdergaande maatregelen zal nemen om ervoor te zorgen dat in geen van de bij de rechtbank aanhangige zaken de gemachtigde met zijn taalgebruik nog schade kan toebrengen aan de belangen van zijn cliënten en ook niet aan de belangen van de gerechts- en rechterlijk ambtenaren van de rechtbank. De advocaat-generaal heeft in zijn hiervoor genoemde conclusies de Hoge Raad geadviseerd de gemachtigde in alle bij de Hoge Raad aanhangige zaken te weigeren.
7. De rechtbank heeft thans meer dan 820 zaken van ruim 120 verschillende belanghebbenden in behandeling waarin de gemachtigde optreedt. De zaken betreffen met name geschillen over de

4 ECLI:NL:PHR:2020:184.

5 ECLI:NL:PHR:2020:665.

6 ECLI:NL:RBGEL:2019:4362.

heffing van bpm bij invoer in Nederland van motorrijtuigen uit andere EU-lidstaten en derdelanden en teruggaven van bpm bij de uitvoer van motorrijtuigen naar andere EU-lidstaten en derdelanden.

### Geschil

8. In geschil is of de naheffingsaanslag en de boetebeschikkingen terecht zijn opgelegd. De rechtbank volstaat met deze summiere geschilomschrijving omdat de prejudiciële vragen geen betrekking hebben op het juridisch geschil maar op de reikwijdte van artikel 8:25 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

### Beoordeling

9. Een partij kan zich in een procedure bij de bestuursrechter laten vertegenwoordigen (artikel 8:24 van de Awb). Als tegen een persoon ernstige bezwaren bestaan, dan kan de bestuursrechter deze persoon als vertegenwoordiger weigeren (artikel 8:25 van de Awb).

10. Deze regel is ervoor bedoeld om partijen te beschermen tegen gemachtigden of raadslieden van wie moet worden aangenomen dat hun optreden ernstige schade kan toebrengen.<sup>7</sup> Wat onder ernstige bezwaren moet worden begrepen kan heel verschillend zijn. Het kan gaan om gevallen van ernstige en evidente ondeskundigheid van een vertegenwoordiger. Ook kan het gaan om gemachtigden die herhaaldelijk de normale gang van zaken verstoren, eventueel onder bedreiging van geweld. Of om personen die zich herhaaldelijk uitlaten op een manier die in het algemeen als zeer grievend en beledigend wordt ervaren.<sup>8</sup>

11. In een ruime meerderheid van de bij de rechtbank aanhangige zaken gaat het om de bpm bij import uit een lidstaat en zal over het algemeen het Unierecht van toepassing zijn. Zoals de rechtbank eerder heeft overwogen is naar haar oordeel de in artikel 8:25 van de Awb geboden mogelijkheid om in bepaalde gevallen een gemachtigde te weigeren niet in strijd met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (het Handvest).<sup>9</sup> In sommige van de bij de rechtbank aanhangige zaken, waaronder deze zaak, zijn (vergrijp)boetes in het geding. In zoverre is ook artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) relevant waarin het recht is opgenomen om zichzelf te verdedigen of zich te laten bijstaan door een raadsman naar keuze. In beginsel ziet de rechtbank geen aanleiding dat de toetsing in dit geval op dit punt anders zou moeten uitvallen dan onder artikel 47 van het Handvest. Hierop wordt hieronder nog teruggekomen naar aanleiding van de reacties van partijen.

#### Weigering voor een bepaalde periode

12. De rechtbank ziet aanleiding om de gemachtigde – en alle (rechts)personen die onder zijn (feitelijke) leiding staan – te weigeren voor een periode van drie jaar, althans anderhalf jaar. De reden hiervoor is dat uit de gang van zaken tot op heden de rechtbank de conclusie trekt dat in iedere zaak op ieder moment de kans bestaat dat de frustratie bij de gemachtigde te hoog oploopt en dat hij zichzelf dan niet meer kan afremmen. Dit heeft de gemachtigde ook erkend.<sup>10</sup> De gemachtigde is afdoende gewaarschuwd, heeft voldoende gelegenheid gehad om zich te bezinnen en maatregelen te nemen om te voorkomen dat zijn frustratie in de weg komt te staan aan een normale, zakelijke beroepsuitoefening. Het gedrag is echter – uiteindelijk – gelijk gebleven, zodat duidelijk is dat weigeren in individuele zaken niet het beoogde effect van gedragsverandering oplevert. Dan is het niet langer redelijk of verantwoord om de negatieve gevolgen van dat gedrag ten koste te laten gaan van de belanghebbenden en van de toch al beperkte afdoeningscapaciteit van de rechtbank. Het kost namelijk onevenredig veel tijd om per zaak naar aanleiding van individuele processtukken steeds weer te moeten beoordelen of de grens van ernstige bezwaren is overschreden en vervolgens, als dat het geval is, de procedure van weigeren van een gemachtigde in gang zetten. Die tijd gaat onvermijdelijk af van de tijd die ook had kunnen worden besteed aan andere belastingzaken. En omdat de te beoordelen uitlatingen vaak pas in de pleitnota kort voor de zitting opduiken, leidt een weigering bijna automatisch tot verlies aan zittingscapaciteit

7 PG Awb II, p. 415.

8 ABRvS 29 november 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AZ3244.

9 Beslissing van 27 september 2019, ECLI:NL:RBGEL:2019:4362.

10 Beslissing van 27 september 2019, ECLI:NL:RBGEL:2019:4362.

omdat de zaken worden aangehouden. Tot slot moet in gedachten worden gehouden dat het om zeer veel zaken en dus veel processtukken en veel zittingen gaat.

13. De andere mogelijkheid, het gelaten over zich heen laten komen van het taalgebruik van de gemachtigde, acht de rechtbank niet (langer) aanvaardbaar. Niet alleen omdat het schadelijk kan zijn voor de belanghebbenden die de gemachtigde vertegenwoordigt, maar ook omdat de rechtbank verantwoordelijk is voor een waardige en respectvolle behandeling van alle deelnemers in de procedures waarover zij de leiding heeft en daarnaast voor een professionele en zakelijke werkomgeving. De buitensporige emotionele geladenheid van de gemachtigde is daarmee niet te verenigen.

14. Artikel 8:25 van de Awb biedt naar het oordeel van de rechtbank voldoende grondslag voor een dergelijke weigering. Dit artikel is onderdeel van de algemene bepalingen van titel 8.1 van de Awb en dus geen onderdeel van de titels die betrekking hebben op de behandeling van een concreet beroep. In zoverre ziet de rechtbank geen belemmering om het artikel toe te passen op een gemachtigde ook los van een concrete beroepszaak. Weliswaar is in artikel 8:25 van de Awb niet expliciet bepaald dat een gemachtigde voor een bepaalde tijd kan worden geweigerd, maar die mogelijkheid is in de jurisprudentie wel aanvaard voor het op dit punt gelijklopende artikel 2:2 van de Awb op grond waarvan bestuursorganen een gemachtigde kunnen weigeren.<sup>11</sup> Daarom valt niet in te zien dat niet ook kan worden aanvaard dat de bestuursrechter een gemachtigde voor een bepaalde periode weigert op grond van artikel 8:25 van de Awb. De rechtbank zal in alle aanhangige zaken aan belanghebbenden de gelegenheid bieden om de procedure voort te zetten met een andere gemachtigde.

15. Niettemin zou kunnen worden getwijfeld aan de reikwijdte van deze bevoegdheid juist vanwege het ontbreken van een expliciete wettelijke grondslag. Ook omdat die grondslag wel expliciet is geregeld in artikel 81 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv). De kantonrechter kan op grond daarvan een gemachtigde weigeren voor een bepaalde periode. Bovendien heeft de gemachtigde op grond van dat artikel de mogelijkheid zelf tegen die weigering beroep in te stellen bij het gerechtshof. Die mogelijkheid biedt de Awb niet. De gemachtigde in deze zaken heeft dus geen ander rechtsmiddel dan een vordering uit onrechtmatige overheidsdaad bij de burgerlijke rechter. In dat geval ziet de rechtbank overigens geen reden waarom de burgerlijke rechter (en in appel het gerechtshof) een andere maatstaf zal aanleggen om de beslissing van de bestuursrechter te toetsen dan de maatstaf die zal worden aangelegd bij een beroep tegen een beslissing van de kantonrechter op grond van artikel 81 Rv. In beide gevallen is het criterium immers "ernstige bezwaren". De burgerlijke rechter geeft in dat geval ook niet een oordeel over een (bestuurs)rechtelijke uitspraak, zodat de strenge maatstaf van onrechtmatige rechtspraak niet van toepassing is. Een weigering op grond van artikel 8:25 van de Awb is namelijk een beslissing die niet afhankelijk is van de inhoud van de aan de bestuursrechter voorgelegde zaak. Gelet hierop staat naar het oordeel van de rechtbank tegen een op grond van artikel 8:25 van de Awb genomen beslissing van de bestuursrechter om een gemachtigde voor een bepaalde periode te weigeren een met voldoende waarborgen omklede rechtsgang open. Het ontbreken van een bestuursrechtelijk rechtsmiddel voor de geweigerde gemachtigde is daarom onvoldoende reden om artikel 8:25 van de Awb op dit punt beperkt uit te leggen. Niettemin bestaat hierover thans geen zekerheid en daarom zal de rechtbank hierover prejudiciële vragen stellen.

16. De vraag die verder opkomt is of de weigering voor een periode van drie jaar nog in een redelijke verhouding staat met het beoogde doel, namelijk de bescherming van partijen en de gerechts- en rechterlijk ambtenaren van de rechtbank en de verzekering van de normale gang van zaken bij de rechtbank.

17. Het weigeren in individuele zaken heeft als opgemerkt niet het gewenste effect gesorteerd. Vooral vanwege de grote hoeveelheid beroepen die de gemachtigde jaarlijks instelt namens belanghebbenden, is de rechtbank van oordeel dat het gewenste effect alleen kan worden bereikt als de beroepszaken die worden aangebracht gedurende een langere periode kunnen worden afgedaan zonder bemoeienis van de gemachtigde. Met een weigering voor een periode van drie jaar kan dit doel worden bereikt. Dit is twee keer de periode die als redelijk kan worden aangemerkt om een beroepszaak bij de rechtbank af te doen. Het kan echter zijn dat bij weging van de betrokken belangen een periode van drie jaar wel, maar een kortere periode niet in strijd komt met de in artikel 6 van het EVRM en/of artikel 47 van het Handvest en/of artikel 14 van het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) gewaarborgde rechten. De rechtbank ziet in de periode van anderhalf jaar, de redelijke termijn

<sup>11</sup> ABRvS 12 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2709 en 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2886, rechtbank Oost-Brabant 20 september 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:4599, rechtbank 's-Gravenhage 6 april 2000, ECLI:NL:RBSGR:2000:AA5791.

voor de behandeling van een beroep in eerste aanleg, een ondergrens voor een weigering voor bepaalde tijd, wil deze nog effectief zijn. Ook hierover bestaat op dit moment echter geen zekerheid.

#### Weigering in alle aanhangige zaken

18. Voor het geval weigering voor een bepaalde periode niet mogelijk is op grond van artikel 8:25 van de Awb, ziet de rechtbank aanleiding om de gemachtigde – en alle (rechts)personen die onder zijn (feitelijke) leiding staan – te weigeren in alle zaken die op dit moment aanhangig zijn bij de rechtbank. Om het proces administratief eenvoudig te houden, zal de rechtbank die zaken pas na ontvangst van de antwoorden op de prejudiciële vragen op grond van artikel 8:14 van de Awb voegen met deze zaak om ze na het nemen van de beslissing weer te splitsen. De rechtbank zal in alle aanhangige zaken aan belanghebbenden de gelegenheid bieden om de procedure voort te zetten met een andere gemachtigde.

19. De rechtbank heeft in deze andere zaken géén onderzoek gedaan of daarin beledigende, bedreigende of anderszins maatschappelijk onbetamelijke uitlatingen zijn gedaan zoals in deze zaak. Naar het oordeel van de rechtbank is er desondanks geen belemmering om de gemachtigde in alle aanhangige zaken te weigeren. De weigering is ook in die zaken gerechtvaardigd omdat de weigering is gebaseerd op het tot op heden consistente gedrag van de gemachtigde waaruit volgt dat het risico op ernstige bezwaren zich op ieder moment en in iedere zaak kan verwezenlijken als gevolg van onbeheersbare frustratie. Wel is verdedigbaar, ook in het licht van artikel 47 van het Handvest en artikel 6 van het EVRM, dat hierover onzekerheid bestaat, omdat voor veel zaken niet vast staat of de gemachtigde de grens van ernstige bezwaren heeft overschreden. En omdat hoogstwaarschijnlijk in veel van de zaken de gemachtigde wordt geweigerd terwijl die grens in die individuele zaak niet is overschreden. Daarom acht de rechtbank het aangewezen om ook hierover prejudiciële vragen te stellen.

#### Reacties van partijen

20. De rechtbank heeft aan partijen de volgende conceptvragen voorgelegd en hen gelegenheid geboden hun zienswijzen daarover kenbaar te maken:

biedt artikel 8:25 van de Awb een grondslag om een gemachtigde tegen wie ernstige bezwaren bestaan, voor een bepaalde tijd als gemachtigde te weigeren?

is een weigering van een gemachtigde voor een periode van drie jaar nog in overeenstemming met de in artikel 6 van het EVRM, artikel 14 van het IVBPR en/of artikel 47 van het Handvest gewaarborgde rechten?

indien een periode van drie jaar in strijd komt met de in artikel 6 van het EVRM, artikel 14 van het IVBPR en/of artikel 47 van het Handvest gewaarborgde rechten, welke periode kan worden geacht hiermee niet in strijd te komen?

biedt artikel 8:25 van de Awb een grondslag om een gemachtigde tegen wie ernstige bezwaren bestaan te weigeren in alle zaken die thans bij de rechtbank aanhangig zijn en waarin hij optreedt als vertegenwoordiger? Is een weigering van een gemachtigde in alle aanhangige zaken in overeenstemming met de in artikel 6 van het EVRM, artikel 14 van het IVBPR en/of artikel 47 van het Handvest gewaarborgde rechten?

21. In zijn reactie van 16 juli 2020 heeft verweerder aangegeven het voornemen van de rechtbank en de inhoud van de voorgelegde vragen te ondersteunen. Daarbij heeft verweerder nog verwezen naar twee uitspraken van de rechtbank Limburg<sup>12</sup> waaruit blijkt hoe de Belastingdienst aankijkt tegen het weigeren van deze gemachtigde. Tegen deze uitspraken is hoger beroep ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De rechtbank ziet in deze reactie geen aanleiding om de voorgenomen vragen te wijzigen.

22. De gemachtigde heeft in zijn reactie van 15 juli 2020 eveneens aangegeven het wenselijk te vinden dat de rechtbank prejudiciële vragen stelt, maar dan niet aan de Hoge Raad maar aan het Hof van Justitie. Volgens de gemachtigde is de rechtbank daartoe ook wettelijk verplicht omdat de zaak wordt beheerst door het Unierecht. Ook meent de gemachtigde dat de Hoge Raad – en de rechtbank ook – niet onpartijdig is en daarom geen vragen zal stellen aan het Hof van Justitie terwijl dat in zijn ogen

<sup>12</sup> Uitspraken van 30 maart 2020, ECLI:NL:RBLIM:2020:2451 en ECLI:NL:RBLIM:2020:2727.



wel nodig is. De gemachtigde stelt zich op het standpunt dat het weigeren van een gemachtigde een ontoelaatbare inbreuk vormt op artikel 47 van het Handvest.

23. De rechtbank ziet in de reactie van de gemachtigde geen aanleiding om de voorgenomen vragen aan het Hof van Justitie te stellen. De reden hiervoor is dat de vragen betrekking hebben op de reikwijdte van artikel 8:25 van de Awb. In het geval dat de Hoge Raad de vragen bevestigend beantwoordt, leeft bij de rechtbank geen twijfel of artikel 8:25 van de Awb in overeenstemming is met artikel 47 van het Handvest. Met betrekking tot het Handvest heeft de rechtbank dit als volgt gemotiveerd in de hierboven aangehaalde beslissing van 27 september 2019:

11. Wat de juridische kant betreft, heeft de gemachtigde zich op het standpunt gesteld dat artikel 8:25 van de Awb niet mag worden toegepast, omdat het in strijd is met artikel 47 van het Handvest. Volgens de gemachtigde mogen eventuele beperkingen op het grondrecht dat een ieder de mogelijkheid heeft zich te laten adviseren, verdedigen en vertegenwoordigen alleen door de Unie worden gesteld op grond van artikel 52, eerste lid, van het Handvest en dus niet door nationale wetgevers.

12. De rechtbank heeft een andere interpretatie dan de gemachtigde. Het Handvest is namelijk gericht tot zowel de instellingen van de Unie als de lidstaten wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen (artikel 51, eerste lid, van het Handvest). Dit betekent dat onder "wet" in artikel 52, eerste lid, van het Handvest ook de nationale wetten vallen waarmee het recht van de Unie wordt uitgevoerd. In het vijfde lid komt dit wat explicieter tot uitdrukking waar het gaat over het ten uitvoer leggen van beginselen. De toelichting op artikel 52, eerste lid, van het Handvest bevestigt deze interpretatie. Die wijst namelijk op de vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie over de beperking van grondrechten. Uit het gegeven voorbeeld (uitspraak van 13 april 2000, zaak C-292/97, ECLI:EU:C:2000:202) blijkt dat de beperking die het Hof toetste werd gesteld in een nationale regeling. Het Hof heeft die beperking getoetst en het enkele feit dat het een nationale regel was die de beperking in het leven riep vormde op zichzelf geen probleem.

13. In dit geval voldoet artikel 8:25 van de Awb aan de voorwaarden om het grondrecht van vrije keuze voor een vertegenwoordiger in te perken. De beperking is bij wet gesteld, kenbaar en voorzienbaar en is noodzakelijk om de belangen van rechtzoekenden te beschermen. De belangen van eiseres worden door de gemachtigde geschaad enerzijds doordat zijn uitlatingen aan eiseres kunnen worden toegeschreven en anderzijds omdat processtukken worden geweigerd, waardoor de rechter geen kennis kan nemen van de juridische standpunten die de vordering van eiseres onderbouwen. De beperking gaat ook niet verder dan nodig, omdat eiseres een termijn van vier weken zal worden geboden om een andere gemachtigde te vinden; in Nederland zijn meerdere in BPM gespecialiseerde gemachtigden actief. Ook is de beperking nodig om de belangen van de leden en medewerkers van de rechtbank te beschermen. Zij hebben er recht op om gevrijwaard te blijven van de voortdurende beledigingen en bedreigingen van gemachtigde. In meer abstracte zin geldt dit ook voor het algemene belang om de organen van de Nederlandse democratische rechtsstaat te beschermen tegen de giftige woorden van de gemachtigde.

24. Artikel 47 van het Handvest moet worden geïnterpreteerd in het licht van de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) over artikel 6 van het EVRM. Daarnaast speelt artikel 6 van het EVRM rechtstreeks een rol als (vergrijp)boetes in geding zijn. Daarbij geldt wel dat, als boetes zijn opgelegd, in die gevallen geen sprake is van hard core strafrecht, zodat de in het derde lid neergelegde rechten een minder strikte gelding hebben.<sup>13</sup> De rechtbank ziet in de rechtspraak over artikel 6 van het EVRM voorshands geen aanknopingspunten voor een ander gezichtspunt. De bevoegdheid van de verdragsluitende staten om fundamentele rechten in bepaalde gevallen in te perken is door het EHRM erkend, ook waar het gaat om het recht op een eerlijk proces. Het EHRM heeft herhaaldelijk geoordeeld dat het recht op toegang tot de rechter niet absoluut is en kan worden beperkt als daar legitieme redenen voor zijn.<sup>14</sup> Ook de rechten die zijn neergelegd in artikel 6, derde lid, onder c, van het EVRM zijn niet absoluut. Zo heeft het EHRM beperkingen geaccepteerd van het recht de eigen verdediging te mogen voeren en geaccepteerd dat de staten een zekere beoordelingsmarge hebben bij de nationale invulling van die beperkingen.<sup>15</sup> De rechtbank ziet geen feitelijke of juridische redenen

13 EHRM (Grote Kamer) 23 november 2006,

14 EHRM (Grote Kamer) 17 januari 2012,

15 EHRM (Grote Kamer) 4 april 2018,

waarom deze rechtspraak niet ook geldt voor het recht op bijstand van een gemachtigde naar eigen keuze.

25. De rechtbank heeft daarom geen twijfel dat de beperkingsmogelijkheid van artikel 8:25 van de Awb van het recht van vrije keuze van een gemachtigde valt binnen de grenzen die het EHRM op dit punt heeft aangegeven. De beperking is voorzienbaar en bij nationale wet gesteld en dient in dit geval legitieme doelen, namelijk het ordelijk verloop van procedures bij de rechter, het waarborgen van een respectvolle bejegening van alle procesdeelnemers en het beschermen van belanghebbenden tegen een disfunctionerende gemachtigde. Dat deze doelen in dit geval ook daadwerkelijk worden gediend met de weigering is in het bovenstaande gemotiveerd en wordt gedragen door de feiten en omstandigheden zoals die blijken uit de hiervoor aangehaalde conclusies van de A-G, de beslissing van de rechtbank van 27 september 2019 en de in deze zaak ingediende stukken, waarvan uit het laatste stuk is geciteerd in deze beslissing.

26. De reactie van de gemachtigde stipt nog een ander aspect aan, namelijk dat hij in zijn beroepsuitoefening wordt belemmerd en dat dit schade oplevert. In eventuele te lijden schade ziet de rechtbank in zijn algemeenheid geen reden om op dit punt te twifelen aan de proportionaliteit van de weigering voor een bepaalde periode. De reden hiervoor is dat de gemachtigde voldoende is gewaarschuwd en desondanks niet heeft gekozen om zijn werkwijze aan te passen. Ook is op geen enkele wijze aannemelijk geworden dat het gedrag van de gemachtigde een redelijk doel zou kunnen dienen. Voor zover de weigering de gemachtigde economische schade berokkent, dan is die schade volledig aan zijn eigen keuzes toe te rekenen. Hooguit zou kunnen worden betwijfeld of drie jaar nog evenredig is en daarom legt de rechtbank die vraag voor. De rechtbank ziet verder onder ogen dat het mogelijk is dat ook andere gerechten de gemachtigde voor een langere periode kunnen weigeren als dat mogelijk blijkt te zijn. Als genoeg gerechten dat doen, kan op een gegeven moment wellicht een situatie ontstaan waardoor een weigering de continuïteit van de onderneming in gevaar brengt en de situatie onder het bereik van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM en/of artikel 17 van het Handvest valt. De rechtbank heeft op dit moment echter geen aanwijzingen dat de eventuele gemiste omzet – die vanwege de no cure no pay-werkwijze hooguit een ruwe schatting zal zijn – vanwege de voorgenomen weigering zal leiden tot continuïteitsproblemen.

27. In de opmerkingen van de gemachtigde hierover ziet de rechtbank wel aanleiding om een extra vraag ter verduidelijking te stellen. Gebleken is dat de gemachtigde in reactie op eerdere weigeringen nieuwe vennootschappen heeft opgericht om vandaaruit (feitelijk) toch nog als gemachtigde op te treden. Dit is de reden om niet alleen de gemachtigde maar ook de (rechts)personen waarover hij de (feitelijke) leiding heeft te weigeren. Dit voornemen kwam als zodanig echter niet terug in de voorgenomen vragen.

### **Conclusie**

28. De rechtbank zal aan de Hoge Raad ter beantwoording bij wijze van prejudiciële beslissing vragen voorleggen en zal iedere verdere beslissing aanhouden.

### **Beslissing**

De rechtbank:

legt de Hoge Raad ter beantwoording bij wijze van prejudiciële beslissing de volgende vragen voor:

biedt artikel 8:25 van de Awb een grondslag om een gemachtigde tegen wie ernstige bezwaren bestaan, voor een bepaalde tijd als gemachtigde te weigeren?

is een weigering van een gemachtigde voor een periode van drie jaar nog in overeenstemming met de in artikel 6 van het EVRM, artikel 14 van het IVBPR en/of artikel 47 van het Handvest gewaarborgde rechten?

indien een periode van drie jaar in strijd komt met de in artikel 6 van het EVRM, artikel 14 van het IVBPR en/of artikel 47 van het Handvest gewaarborgde rechten, welke periode kan worden geacht hiermee niet in strijd te komen?

biedt artikel 8:25 van de Awb een grondslag om een gemachtigde tegen wie ernstige bezwaren bestaan te weigeren in alle zaken die thans bij de rechtbank aanhangig zijn en waarin hij optreedt als vertegenwoordiger? Is een weigering van een gemachtigde in alle aanhangige zaken in

overeenstemming met de in artikel 6 van het EVRM, artikel 14 van het IVBPR en/of artikel 47 van het Handvest gewaarborgde rechten?

biedt artikel 8:25 van de Awb een grondslag om naast een gemachtigde tegen wie ernstige bezwaren bestaan ook alle (rechts)personen die onder zijn (feitelijke) leiding staan te weigeren?

houdt verder iedere beslissing aan.

Deze beslissing is gedaan door mr. A.F. Germs-de Goede, voorzitter, mr. A.M.F. Geerling en mr. J.M.W. van de Sande, rechters in tegenwoordigheid van mr. L. Ketner, griffier.