

NIEUWSBRIEF BOETERECHT

LIBERTAS



Inhoud

Rechtspraak

- Conclusie staatsraad AG over positie derde-belanghebbende in het boeterecht
- ABRvS 16 april 2025, [ECLI:NL:RVS:2025:1704](#), Beslisverplichting bestuursrechter na vernietiging boetebesluit (artikel 8:72a Awb)
- ABRvS 21 mei 2025, [ECLI:NL:RVS:2025:2223](#), Verandering van wetgeving in hoger beroep
- CBb 24 juni 2025, [ECLI:NL:CBB:2025:342](#)
- CBb 30 juni 2025, [ECLI:NL:CBB:2025:353](#) (redelijke termijn-uitspraak)
- ABRvS 2 juli 2025, [ECLI:NL:RVS:2025:2960](#), Boetematiging wegens dralend bestuur
- CBb 15 juli 2025, [ECLI:NL:CBB:2025:372](#), Boete en evenredigheidsbeginsel
- CBb 22 juli 2025, [ECLI:NL:CBB:2025:388](#), Matiging wegens misverstanden door NVWA
- CBb 22 juli 2025, [ECLI:NL:CBB:2025:385](#) (boete tabaksfabrikanten)
- ABRvS 30 juli 2025, [ECLI:NL:RVS:2025:3579](#), Aanvaardingscriterium bij boeterechtelijke aansprakelijkheid rechtspersoon
- Hof van Justitie 1 augustus 2025 [C-544/23](#); [ECLI:EU:C:2025:614](#), lex mitior
- ABRvS 13 augustus 2025, [ECLI:NL:RVS:2025:3872](#), openbaarmaking publicaties en presentaties medewerkers ACM
- ABRvS 20 augustus 2025, [ECLI:NL:RVS:2025:4008](#)

Nieuwe boeteregelingen

- Experiment gesloten coffeeshopketen ([Stb. 2025, 88](#))
- Gegevensverwerking Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS): energiegegevens ([Stb. 2025, 138](#))
- Vermelding bestuurlijke boete in register misbruik subsidies ([Stb. 2025, 200](#)) (kamerstuknummer [36588](#))
- Gefluoreerde broeikasgassen ([Stb. 2025, 199](#))
- Wijziging Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen ([Stb. 2025, 168](#))
- Verbetering van de efficiëntie van de clearingmarkten in de Unie (EMIR 3-verordening en EMIR 3-richtlijn) ([Stb. 2025, 187](#))
- Kredietsevicers en kredietkopers ([Stb. 2025, 192](#) en [Stb. 2025, 193](#))

Wetsvoorstellen:

- Wet zeggenschap lichaamsmateriaal ([35844](#)) en de [European Health Data Space \(EDHS\)-verordening](#)

- Verzamelwet gegevensbescherming ([36264](#))
- Wet toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten ([36446](#)) ([gew.VvW](#))([NnavV](#))
- Wijzigingswet accountancysector (kamerstuknummer [36484](#))
- Wet actualisering lichaamsmateriaalwetgeving ([36516](#))
- Wet verbetering beschikbaarheid jeugdzorg (kamerstuknummer [36546](#))
- Archiefwet (kamerstuknummer [35968](#) ([verslag EK](#)))
- Wet regels vervolgfuncties bewindspersonen ([36549](#))
- Wet collectieve warmte (kamerstuknummer [36576](#))
- Participatiewet in balans ([36582](#))
- Wijziging van de Wet vrachtwagenheffing (kamerstuknummer [36626](#))([Gew.VvW](#))
- Wijziging Schepenwet (kamerstuknummer [36647](#))
- Wet terugdringen schoolverzuim ([36663](#))
- Wet integere bedrijfsvoering zorg- en jeugdhulpaanbieders (Wibz) ([36686](#))
- Uitvoeringswet dataverordening (kamerstuknummer [36733](#))
- Wijziging van de Wet medische hulpmiddelen in verband met de uitvoering van Verordening (EU) 2024/1860 betreffende de verplichting tot informeren in geval van onderbreking of stopzetting van de levering ([36759](#))
- Cyberbeveiligingswet ([36764](#))
- Wet weerbaarheid kritieke entiteiten ([36765](#))
- Wijziging Wet milieubeheer en Wet op de accijns ter implementatie van richtlijn 2023/2413 (wijzigingsrichtlijn hernieuwbare energie) ([36766](#))
- Wet inroepbevoegdheid ACM ([36774](#))
- Wet verbetermaatregelen toeslagen ([36779](#))
- Wet invoering meld- en vergewisplicht arbeidsongevallen voor uitleners ([36781](#))
- Wet implementatie EU-richtlijn gegevensuitwisseling cryptoactiva ([36782](#))
- Wet handhaving sociale zekerheid ([36785](#))
- Wet op de politieke partijen ([36742](#)) en de Nederlandse autoriteit politieke partijen (Napp)

Cursussen en lezingen

- Jurisprudentie bestuursrecht 2025 voor de AvdR
- Bestuurlijke boete voor de AvdR
- Actualiteitencollege Jurisprudentie Handhaving en omgevingsrecht

Woord vooraf

Boeterecht en nieuw kantoor

U ziet het al aan de vormgeving: de Nieuwsbrief boeterecht wordt voortgezet door Libertas Advocaten, het kantoor waar ik mij op 1 mei jl. als partner bij heb aangesloten. Het kantoor is gespecialiseerd in het strafrecht en het bestraffende bestuursrecht (tezamen 'sanctierecht'). Bij Libertas Advocaten werken advocaten uit de top van de Nederlandse gespecialiseerde sanctierecht-advocatuur in teamverband. Het kantoor is gespecialiseerd in onderzoeken waarbij strafrechtelijke en bestuursrechtelijke bevoegdheden tegelijkertijd kunnen worden ingezet op het terrein van het economisch en financieel bestuursrecht en strafrecht. Het zal u dan ook niet verbazen dat het specialisme van het boeterecht en de nieuwsbrief daarover op zijn plek zijn bij Libertas. Dit zijn mijn kantoorgenoten.

Melis van der Wulp - Partner

Melis, partner en medeoprichter van ons kantoor, is een toonaangevend expert in sanctierecht en financiële toezichtwetgeving. Hij begeleidt ondernemingen en particulieren in gevoelige fraude- en toezichtzaken, is actief als docent en onderzoeker, en deelt zijn kennis als redacteur van Sanctierecht & Onderneming.



Rebecca Hoekman - Senior advocaat

Rebecca is sinds juni 2025 senior advocaat bij Libertas Advocaten en gespecialiseerd in bijzonder strafrecht en sanctierecht. Zij staat ondernemingen en particulieren bij in complexe fraude-, financiële- en milieuzaken, evenals in fiscaal straf- en boeterecht, en brengt ervaring mee van toonaangevende strafrechtkantoren in Rotterdam en Den Haag.



Simone Vromen - Senior advocaat

Simone is sinds juli 2025 advocaat bij Libertas Advocaten en gespecialiseerd in bijzonder strafrecht. Zij staat ondernemingen en particulieren bij in complexe fraude-, corruptie- en milieuzaken, evenals in cassatieprocedures bij de Hoge Raad, en brengt ruime ervaring mee uit haar tijd bij Wladimiroff Advocaten.



Esmé van Schaik - Advocaat

Esmé is sinds oktober 2023 verbonden aan Libertas Advocaten en werkt binnen het bijzonder strafrecht en sanctierecht. Met een achtergrond in zowel strafrecht als staats- en bestuursrecht staat zij ondernemingen en particulieren bij in complexe fraude-, milieu- en corruptiezaken, evenals in het commune strafrecht.



Kim Aagaard - Senior adviseur

Kim is sinds mei 2025 senior adviseur bij Libertas Advocaten en gespecialiseerd in sanctierecht, met focus op fraude-, economische en milieuzaken (FEM-zaken). Met ruim twintig jaar ervaring bij de rechtbank Rotterdam ondersteunt zij ondernemingen en particulieren in complexe straf- en toezichtkwesties.



Babette Petri - Juridisch medewerker

Babette is sinds maart 2021 verbonden aan Libertas Advocaten als juridisch medewerker. Zij ondersteunt de advocaten bij uiteenlopende juridische werkzaamheden en procedures. Naast haar juridische taken houdt Babette zich bezig met de organisatie en interne ondersteuning van het kantoor. Ook speelt zij een actieve rol in de digitale profilering van Libertas Advocaten en de verdere ontwikkeling van de kantoorpraktijk.



Anna Rheiter - Juridisch medewerker

Anna is sinds juli 2025 verbonden aan Libertas Advocaten als juridisch medewerker. Zij ondersteunt de advocaten bij uiteenlopende juridische werkzaamheden en procedures. Naast haar juridische taken houdt Anna zich bezig met de organisatie en interne ondersteuning van het kantoor.



Oswald Jansen - Partner & auteur van de Nieuwsbrief Boeterecht

Oswald is een vooraanstaand specialist in het (economisch) bestuursrecht, in het bijzonder op het terrein van het boeterecht en toezicht. Hij vertegenwoordigt ondernemingen en particulieren in bestuursrechtelijke handhavingsprocedures en adviseert hen in hun relatie met toezichthouders en overheden. Daarnaast is hij actief als docent, spreker en redacteur van gezaghebbende publicaties op het gebied van (economisch) bestuursrecht. In deze nieuwsbrief deelt hij zijn expertise.



Met deze nieuwsbrief, dé nieuwsbrief over het Nederlandse boeterecht, kunt u zich weer helemaal inlezen in de laatste ontwikkelingen in rechtspraak en wetgeving. Ze beslaat de periode tussen 1 april 2025 en 1 september 2025.

Wilt u een afspraak maken, bijvoorbeeld om eens kennis te maken met Libertas Advocaten? Neem dan graag contact op:

T: +31 (0)10 - 268 17 58

M: info@libertasadvocaten.com

Boeterecht - rechtspraak

Conclusie staatsraad AG over positie derde-belanghebbende in het boeterecht

Op 7 augustus 2025 maakte de Afdeling bestuursrechtspraak bekend dat een conclusie wordt gevraagd aan staatsraad AG Widdershoven over de positie van de derde belanghebbende in het boeterecht. Dat is hoog tijd. De rechtspraak, vooral die van de Afdeling, zwabbert alle kanten op. Het Voorontwerp vierde tranche (p. 101) was een slag duidelijker dan de memorie van toelichting op dit punt: "In de meeste gevallen zal een burger die het bestuur op een overtreding attendeert en daarbij om een oplegging van een boete verzoekt, niet als een belanghebbende kunnen worden aangemerkt. (...) Strikt genomen wordt een derde nooit door het besluit omtrent de boete, maar hooguit door de overtreding in zijn belang getroffen. Niettemin zou gesteld kunnen worden dat een derde die door de overtreding rechtstreeks wordt benadeeld, ook door het besluit tot het niet opleggen van een boete in zijn belang wordt getroffen." De opsteller van de MvT verwees naar de SEP-zaak (mededingingsrecht) (Rb. Rotterdam 26 november 2002, [ECLI:NL:RBROT:2002:AR4219](#); AB 2003/385 en CBb 28 mei 2004, [ECLI:NL:CBB:2004:AP1336](#)). In de rechtspraak van het CBb speelt het beginsel van de persoonlijke verantwoordelijkheid (of aansprakelijkheid) een centrale rol (hoe toemeten van een bestuurlijke boete op schuld en verwijtbaarheid is per definitie persoonlijk en individueel (individuele straftoemeting) en daar past geen kring van belanghebbenden bij) (zie CBb 5 februari 2019, [ECLI:NL:CBB:2019:47](#); CBb 19 maart 2019, [ECLI:NL:CBB:2019:120](#); CBb 13 augustus 2019, [ECLI:NL:CBB:2019:340](#) en CBb 28 november 2019, [ECLI:NL:CBB:2019:651](#)). Ook de Afdeling bestuursrechtspraak heeft dat eens vastgesteld ([ECLI:NL:RVS:2021:2295](#)) Aan de vraagstelling aan de staatsraad-AG kunnen we de ingewikkeldheid aflezen en de worsteling die aan hem wordt voorgelegd bij het vergelijken van het economisch bestuursrecht (CBB) met het reguliere bestuursrecht (Afdeling). Wat is de positie van de derde-belanghebbende tussen het boetevoornemen en het boetebesluit, wat is zijn positie in de bezwaarprocedure, is zijn positie dezelfde bij een weigering een bestuurlijke boete op te leggen als bij een besluit een boete op te leggen als bij een besluit.

een boete op te leggen (mijn antwoord: neen), hoe dient het horen van derde belanghebbenden worden georganiseerd in een boeteprocedure ter voorbereiding op een boetebesluit, en die ter voorbereiding van een besluit op bezwaar, heeft de derde-belanghebbende een positie bij het bepalen van de hoogte van de bestuurlijke boete?; heeft een belangenorganisatie zonder uitdrukkelijke wettelijke regeling (zie mededingingsrecht) een positie?; heeft de derde-belanghebbende een positie bij een invorderingsbeschikking mbt een bestuurlijke boete? En als je zou uitgaan van de benadering dat een handhavingsbesluit altijd een ambtshalve genomen besluit is, zelfs als erom gevraagd is (Schreuder-Vlasblom), wat is dan de positie van een derde-belanghebbende?

ABRvS 16 april 2025, [ECLI:NL:RVS:2025:1704](#)

– beslisverplichting bestuursrechter na vernietiging boetebesluit (artikel 8:72a Awb)

In deze uitspraak beslist de Afdeling niet alleen dat een cocaïnewasserij anders dan een hennepkwekerij niet evident een verboden onttrekking is van een woning aan de woningvoorraad, maar ook dat de rechter in eerste aanleg had verzuim artikel 8:72a Awb toe te passen.

ABRvS 21 mei 2025, [ECLI:NL:RVS:2025:2223](#)

– verandering van wetgeving in hoger beroep

In deze uitspraak past de Afdeling bestuursrechtspraak het lex mitior-beginsel toe (artikel 5:46, vierde lid, Awb en artikel 1, tweede lid, Sr). In deze zaak staat een overtreding van de beroepskracht-kind-ratio centraal die is voorgeschreven op grond van de Wet kinderopvang. Na de bestreden uitspraak van de rechtbank werd het Besluit kwaliteit kinderopvang gewijzigd, waardoor de gedraging geen overtreding meer was. Dit is een verandering van wetgeving, waarvan moet worden vastgesteld dat daaraan een gewijzigd inzicht van de wetgever ten grondslag ligt. Volgens de Afdeling was dat het geval, en de daarvoor opgelegde bestuurlijke boetes kunnen daarom niet in stand blijven.

Zie ook ABRvS 21 mei 2023, [ECLI:NL:RVS:2025:2310](#); [ECLI:NL:RVS:2025:2322](#)).

CBb 24 juni 2025, [ECLI:NL:CBB:2025:342](#)

In deze uitspraak oordeelt het College van Beroep voor het bedrijfsleven over een bestuurlijke boete opgelegd door het Bureau Financieel Toezicht (BFT) voor overtreding van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). De hoogte van de bestuurlijke boete ging van € 265.000 (primair besluit), via € 18.900 (besluit op bezwaar) naar € 2.500 in hoger beroep.

De uitspraak is om een aantal redenen juridisch interessant. In de eerste plaats onderschrijft het Cbb de overwegingen van de rechtbank Rotterdam ([ECLI:NL:RBROT:2023:12464](#)) over de omvang van het dossier in een boetezaak. De rechtbank overwoog (onder meer verwijzende naar artikel 6 EVRM) dat in zo'n procedure ook stukken die volgens het bestuursorgaan geen rol in zijn besluitvormingsproces hebben gespeeld, stukken van het geding kunnen zijn die moeten worden verstrekt omdat niet is uitgesloten dat uit die stukken feiten of omstandigheden blijken die in het belang van de verdediging van de belanghebbende zijn.

Het CBb overweegt – verwijzend naar CBb 12 oktober 2017, [ECLI:NL:CBB:2017:326](#), dat voor het uitoefenen van de toezichtsbevoegdheden in beginsel niet relevant is of en zo ja, welk feit, signaal, grond of vermoeden aan die uitoefening vooraf is gegaan. En dat betekent dat correspondentie en intern beraad om na te gaan of de aanleiding van het onderzoek rechtmatig is, niet zonder meer in het belang van de verdediging zijn en op de zaak betrekking hebbende stukken.

Ook is interessant dat dit één van de weinige recente zaken in het boeterecht is waar aandacht is besteed aan de vraag of er sprake is van een fishing expedition onder verwijzing door appellant naar het De Legé arrest (EHRM 4 oktober 2022, [ECLI:CE:ECHR:2022:1004JUD005834215](#) en HR 14 november 2023, [ECLI:NL:HR:2023:1562](#)). Het College oordeelt kortweg dat er geen sprake is van zo'n visactie. Zie voor andere voorbeelden uit de bestuursrechtspraak: 27 december 2023, [ECLI:NL:RBROT:2023:12308](#); Rb. Rotterdam 19 juni 2025, [ECLI:NL:RBROT:2025:7319](#); Rb. 27 mei 2025, [ECLI:NL:RBGEL:2025:4043](#)) en Hof Den Bosch 18 december 2024, [ECLI:NL:GHSHE:2024:4082](#).

**CBb 30 juni 2025, [ECLI:NL:CBB:2025:353](#)
(redelijke termijn-uitspraak)**

Deze uitspraak trekt vooral de aandacht omdat de lijn van de rechtbank Rotterdam (zie Rb. Rotterdam 10 april 2024 ([ECLI:NL:RBROT:2024:4735](#))) ruim gemotiveerd wordt afgewezen over de wijze waarop de boetematiging wordt vastgesteld bij overschrijding van de redelijke termijn. Het CBb blijft vasthouden aan zijn eigen lijn (CBb 30 april 2024, [ECLI:NL:CBB:2024:316](#)): bij overschrijding van de redelijke termijn met zes maanden of minder bedraagt de boetematiging 5% met een maximum van € 2.500,-. Bij overschrijding met meer dan zes maanden, maar niet meer dan twaalf maanden 10% met een maximum van € 2.500,-. In de regel past het College alleen bij boetes op grond van de Mededingingswet (kartelboetes) een ruimere matiging toe, namelijk met 5% per half jaar overschrijding van de redelijke termijn (ook na overschrijding van de redelijke termijn met meer dan twaalf maanden), met een maximumbedrag van € 5.000,- per half jaar overschrijding. (zie ook CBb 15 juli 2025, [ECLI:NL:CBB:2025:372](#) en CBb 29 juli 2025, [ECLI:NL:CBB:2025:399](#)).

**ABRvS 2 juli 2025, [ECLI:NL:RVS:2025:2960](#)
– boetematiging wegens dralend bestuur**

In lijn met haar vaste rechtspraak verdisconteert de Afdeling de forse overschrijding van de beslistermijn (van orde) nadat het boetevoornemen is uitgebracht in de boetematiging wegens overschrijding van de redelijke termijn. Eerder wees ik al op deze lijn van de Afdeling ([link](#)) en die in de rechtspraak van het CBb ([link](#)). Zie ook CBb [17 juni 2025](#), [ECLI:NL:CBB:2025:335](#).

**CBb 15 juli 2025, [ECLI:NL:CBB:2025:372](#)
– boete en evenredigheidsbeginsel**

In deze uitspraak zien we dat het CBb bij de 'beslissing of' een bestuurlijke boete wordt opgelegd nagaat, net zoals bij de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel van de uitoefening van andere discretionaire bevoegdheden het geval is, of deze beslissing geschikt, noodzakelijk en evenwichtig is. Bij de toetsing van de hoogte van de bestuurlijke boete aan het evenredigheidsbeginsel gaat het CBb na op de bestuurlijke boete "passen en geboden" is.

Deze terminologie illustreert de (indringender geworden) terughoudende toets aan het evenredigheidsbeginsel bij 'de beslissing of' en de volle toetsing aan dat beginsel bij de hoogte van de bestuurlijke boete.

**CBb 22 juli 2025, [ECLI:NL:CBB:2025:388](#)
– matiging wegens misverstanden door NVWA**

In deze uitspraak oordeelt het CBb over de aan een vleeswarenfabriek opgelegde last onder dwangsom en drie bestuurlijke boetes van in totaal € 504.038. Het ging om een situatie waarin 652.720 kilo varkensvlees van een leverancier was afgenomen terwijl op varkensskarkassen van deze leverancier salmonellabesmetting is geconstateerd, en diverse ziektegevallen die aan deze besmetting te relateren zijn. Het onderzoek van deze onderneming naar deze grote hoeveelheid varkensvlees bestond uit niet meer dan 15 monsters. De last onder dwangsom voor overtreding van de levensmiddelenregelgeving blijft bij het CBb in stand. De bestuurlijke boete niet. Het gaat weliswaar om een opzettelijke overtreding, volgens het CBb, maar de NVWA veroorzaakte misverstanden over de juiste handelwijze die tot matiging van het boetebedrag moet leiden bovenop de matiging wegens financiële omstandigheden van de onderneming. De bestuurlijke boete wordt uiteindelijk vastgesteld op € 252.019.

CBb 22 juli 2025, [ECLI:NL:CBB:2025:385](#) (boete tabaksfabrikanten)

In deze uitvoerig gemotiveerde mededingingsrechtelijke uitspraak blijven de stevige aan vier tabaksfabrikanten opgelegde bestuurlijke boetes in stand van in totaal € 82.113.000. In de uitspraak is onder meer de zien hoe het CBb het inzien van het boetedossier door concurrenten met bedrijfsgeheimen over en weer oplost met een dataroomprocedure. Zie daarover ook: CBb 5 april 2022, [ECLI:NL:CBB:2022:140](#); Rb. Rotterdam 21 september 2020, [ECLI:NL:RBROT:2020:8452](#); Rb. Rotterdam 8 mei 2023, [ECLI:NL:RBROT:2023:3953](#); Rb. Rotterdam 18 juli 2023, [ECLI:NL:RBROT:2023:6240](#); Rb. Rotterdam 8 januari 2025, [ECLI:NL:RBROT:2025:283](#); Rb. Rotterdam 7 augustus 2025, [ECLI:NL:RBROT:2025:9453](#).

**ABRvS 30 juli 2025, [ECLI:NL:RVS:2025:3579](#)
– aanvaardingscriterium bij boeterechtelijke aansprakelijkheid rechtspersoon**

In (inmiddels) vaste rechtspraak heeft de bestuursrechter zich - in lijn met de bedoeling van de wetgever (artikel 5:1, derde lid, Awb) - aangesloten bij de vaste rechtspraak in het strafrecht (met name sinds het Drijfmest-arrest (HR 21 oktober 2003, [ECLI:NL:HR:2003:AF7938](#)) over de aansprakelijkheid van rechtspersonen. In deze rechtspraak wordt aan de hand van een aantal criteria bepaald of een overtreding aan een rechtspersoon kan worden toegerekend. Op 30 juli 2025 ([ECLI:NL:RVS:2025:3579](#)) deed de Afdeling bestuursrechtspraak een interessante uitspraak over de invulling van één van deze criteria, het aanvaardingscriterium. In juridisch proza: "Vermocht de rechtspersoon erover beschikken of de gedraging al dan niet zou plaatsvinden en zodanig of vergelijkbaar gedrag werd blijkens de feitelijke gang van zaken door de rechtspersoon aanvaard of placht te worden aanvaard, waarbij onder bedoeld aanvaarden mede begrepen is het niet betrachten van de zorg die in redelijkheid van de rechtspersoon kon worden gevergd met het oog op de voorkoming van de gedraging." Anders gezegd: was die rechtspersoon ervan, en heeft die er wat aan gedaan wanneer dat mocht worden verwacht? In de praktijk is het slot van dit criterium van belang en interessant: 'het niet betrachten van de zorg die in redelijkheid van de rechtspersoon kon worden gevergd met het oog op de voorkoming van de gedraging.' In deze uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak wordt dit criterium toegepast. De eigenaar van een woning was al eerder tegen een bestuurlijke boete en een last onder dwangsom aangelopen, en een verzoek om woonruimte om te zetten was eerder al afgewezen, dus ja: "Door niet de nodige maatregelen te treffen, zoals bijvoorbeeld ontbinding van de huurovereenkomst met de stichting en verhuur van de woonruimte aan één of maximaal twee huishoudens, heeft [appellante] niet de zorg betracht die redelijkerwijs van haar verwacht kon worden met het oog op het voorkomen van de overtreding. Het alleen maar voeren van een gesprek met de stichting zonder afspraken vast te leggen of erop toe te zien dat gemaakte afspraken worden nageleefd,

is in dit verband onvoldoende. Door niet in te grijpen en geen toezicht te houden heeft [appellante] aanvaard dat de overtreding na 2019 opnieuw kon plaatsvinden."

**Hof van Justitie 1 augustus 2025 [C-544/23](#);
[ECLI:EU:C:2025:614](#) – *lex mitior***

In dit arrest oordeelt het Hof over een Slowaakse bestuurlijke boete opgelegd aan een chauffeur van een betonwagen wegens het overtreden van unierechtelijke regels over de tachograaf. Daarbij speelt het *lex mitior*-beginsel een centrale rol (artikel 49, eerste lid, Handvest en artikel 7 EVRM) (of het algemeen Unierechtelijk beginsel van de retroactieve toepassing van de lichtere straf). Volgens het Hof Moet uit artikel 49, lid 1, laatste volzin, van het Handvest worden afgeleid dat het kan worden toegepast op een bestuurlijke sanctie van strafrechtelijke aard die is opgelegd op grond van een regel die na de vaststelling van die sanctie is gewijzigd op een wijze die gunstiger is voor de bestrafte persoon, voor zover die wijziging de uitdrukking vormt van een gewijzigd standpunt ten aanzien van de strafrechtelijke kwalificatie van de door die persoon gepleegde feiten of ten aanzien van de toe te passen straf. Het unierechtelijke *lex mitior*-beginsel betekent dat zelfs de cassatierechter in beginsel gehouden is op de veroordeelde persoon een gunstigere nationale regeling toe te passen die na de uitspraak van een rechterlijke beslissing in werking is getreden, ongeacht of die beslissing naar nationaal recht als definitief wordt beschouwd. Het *lex mitior*-beginsel is voor het Nederlandse boeterecht niet alleen neergelegd in de artikelen 7 EVRM en 49, eerste lid, Handvest, maar ook in artikel 5:46, vierde lid, Awb jo., artikel 1, tweede lid, Sr.

**ABRvS 13 augustus 2025, [ECLI:NL:RVS:2025:3872](#)
– openbaarmaking publicaties en presentaties
medewerkers ACM**

In deze uitspraak oordeelt de Afdeling bestuursrechtspraak over een verzoek om openbaarmaking van informatie over publicaties en presentaties van medewerkers van de ACM over een bestuurlijke boetezaak tussen de ACM en de vennootschappen Leadiant Biosciences Ltd. en Leadiant GmbH. Het ging om onder meer bijdragen van medewerkers van de ACM in het boek "EU

Competition Law and Pharmaceuticals", zoals een hoofdstuk "Excessive pricing for pharmaceuticals in the Netherlands: the Leadiant case." De Afdeling oordeelt dat onder meer dat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat de publicaties zelf niet naar hun aard verband houden met de publieke taak van de ACM. De publicaties zijn wetenschappelijk en persoonlijk van aard en zijn bestemd voor een wetenschappelijk geïnteresseerd publiek buiten de ACM. Verder is niet gebleken dat de publicaties namens de ACM zijn gedaan. "Dat de inhoud van de publicaties te maken heeft met de toezichttaak van de ACM, het merendeel van de auteurs als ACM-medewerkers betrokken was bij de boetezaak tegen de vennootschappen, andere ACM-medewerkers bij de publicaties betrokken waren, mogelijk vertrouwelijke informatie in strijd met de geheimhoudingsplicht is gedeeld met externen, de publicaties mogelijk niet onder de regels voor nevenwerkzaamheden vallen en de publicaties kunnen leiden tot de ontwikkeling van beleid over publiceren door ACM-medewerkers, maakt de wetenschappelijke en persoonlijke aard van de publicaties niet anders."

ABRvS 20 augustus 2025, [ECLI:NL:RVS:2025:4008](#)

In deze uitspraak (waarin Libertas de eigenaars van een restaurant bijstond) vernietigt de Afdeling bestuursrechtspraak in hoger beroep een bestuurlijke boete van aanvankelijk € 12.000. Er waren belastende verklaringen opgenomen in het boetedossier waar er van alles mis was met de vertolking. De verklaringen kunnen daarom niet voor het bewijs worden gebruikt. Ook is interessant dat de Afdeling oordeelt over het horen van personen als informant in plaats van als getuige.

Boeterecht - nieuwe boeteregelingen

Experiment gesloten coffeeshopketen (Stb. 2025, 88)

Met de Wet experiment gesloten coffeeshopketen (inwerkingtreding op 1 juli 2020; zie Stb. 2020,216 en kamerstuknummer 34997) en het daarop gebaseerde Besluit experiment gesloten coffeeshopketen (Stb. 2020,185) wordt het experiment gesloten coffeeshopketen gereguleerd. Op 4 april 2025 verscheen een wijziging van dat besluit in het Staatsblad (Stb. 2025, 88). Eén van de wijzigingen is een uitbreiding van de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen. Ter uitwerking van artikel 90a van de wet, is in artikel 45 van het besluit bepaald in welke gevallen een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Er zijn daarin drie categorieën van overtredingen bepaald die beboetbaar kunnen zijn:

- + overtreding van eisen die er bij uitstek op gericht zijn om de coffeeshopketen gesloten te houden ingeval van niet-naleving van de voorschriften;
- + overtreding van voorschriften die aan een aanwijzing zijn verbonden, indien deze voorschriften verband houden met de geslotenheid van de keten of de kwaliteit van de hennep;
- + overtreding in het kader van het toezicht op en bevordering van de naleving door telers van de verpakings- en kwaliteitseisen van de hennep.

Met dit besluit wordt de mogelijkheid geïntroduceerd om een bestuurlijke boete op te leggen voor overtreding van het afficheringsverbod voor telers in artikel 30 van het besluit. Bij de hoogte de boete is het voornemen om aan te sluiten bij de gefixeerde boetebedragen die voor een vergelijkbaar afficheringsverbod gelden in de Tabaks- en rookwarenwet. In de toelichting wordt nog opgemerkt: "Dat betekent niet dat bij overtreding van het afficheringsverbod door telers altijd zal worden overgegaan tot oplegging van een boete. Het gaat hier om een discretionaire bevoegdheid."

Gegevensverwerving Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS): energiegegevens (Stb. 2025, 138)

In de Wet op het Centraal bureau voor de statistiek is onder meer geregeld dat de directeur-generaal CBS bevoegd is om ten behoeve van statistische doeleinden gebruik te maken van gegevens uit

registraties die ter uitvoering van een wettelijke taak worden bijgehouden, of indien daarmee niet de benodigde gegevens worden verkregen om bepaalde bij het Besluit gegevensverwerving CBS aangewezen gegevens op te vragen bij in dat besluit aangewezen categorieën van ondernemingen (artikel 33). Het niet, niet tijdig of niet volledig verstrekken van de gevraagde gegevens is een beboetbaar feit met een boetemaximum van € 5.000. Dit maximum staat al sinds 3 januari 2004 in de wet. Zou destijds de gebruikelijke wetgevingstechniek zijn gebruikt, dan zou wellicht de derde categorie zijn gekozen (destijds € 4.500). Dan zou het boetemaximum inmiddels zijn opgelopen tot € 10.300.

Met een besluit van 23 april 2025 (Stb. 2025, 138) wordt het besluit gegevensverwerving CBS gewijzigd om het CBS in staat te stellen de energiegegevens te verwerven die gewijzigde EU-regelgeving voorschrijft. Het gaat om wijziging van de te verwerven gegevens en van de aanwijzing van categorieën van bedrijven. Het gaat daarbij om het produceren van energiestatistieken. De betrokken EU-regelgeving:

Verordening 223/2009 betreffende de Europese statistiek

Verordening 1099/2008 betreffende energiestatistieken

Verordening 2016/1952 betreffende Europese statistieken over de prijzen van aardgas en elektriciteit

Verordening 691/2011 inzake Europese milieu-economische rekeningen

Verordening 2023/137 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1893/2006 tot vaststelling van de statistische classificatie van economische activiteiten NACE Rev. 2.

Vermelding bestuurlijke boete in register misbruik subsidies (Stb. 2025, 200) (kamerstuknummer 36588)

Met de Wijziging van de Kaderwet EZK- en LNV-subsidies en enkele andere wetten op het terrein van EZK 2025 wordt een aantal wijzigingen doorgevoerd (waaronder het gelijktrekken van de Awb-regeling van de bevoegde bestuursrechter bij

de openbaarmaking van sanctiebesluiten van de ACM die van de sanctiebesluiten zelf). Eén van die wijzigingen is het toevoegen van een wettelijke grondslag (artikel 7a) aan de Kaderwet EZK- en LNV-subsidies (in verband met de AVG) voor het bijhouden van een register ter voorkoming van misbruik van subsidies. Dat register werd al (zonder formeelwettelijke grondslag) bijgehouden op grond van een verplichting uit de Aanwijzingen voor subsidieverstreking. Het register heeft tot doel misbruik van subsidie te voorkomen en bevat informatie over misbruik bij het subsidieproces. Het kan hierbij gaan om misbruik bij aangevraagde of verstrekte subsidies bij of krachtens de Kaderwet EZK- en LNV-subsidies. In de memorie van toelichting, p. 14 e.v.) wordt deze wetswijziging uitgebreid toegelicht). Deze wetswijziging is in deze nieuwsbrief opgenomen, omdat een bestuurlijke boete opgelegd op grond van de Wet bestuurlijke boete meldingsplichten door ministers verstrekte subsidies in dit register wordt opgenomen. De gegevens worden gedurende drie jaar geregistreerd.

Gefluoreerde broeikasgassen (Stb. 2025,199)

Verordening 2024/573 betreffende gefluoreerde broeikasgassen (de F-gassenverordening) en verordening 2024/590 betreffende stoffen die de ozonlaag afbreken (de Verordening ozonlaagafbrekende stoffen) worden onder meer geïmplementeerd met een AMvB waarmee het Besluit gefluoreerde broeikasgassen en ozonlaagafbrekende stoffen, het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen worden gewijzigd (Stb. 2025,199). In de artikelen 4 en 8 van het eerstgenoemde besluit worden een groot aantal bepalingen uit de twee verordeningen onder nieuwe verbodsbepalingen gebracht. De implementatie van de twee verordeningen heeft ook tot wijziging van de Regeling gefluoreerde broeikasgassen en ozonlaagafbrekende stoffen geleid.

In de Nota van toelichting bij deze AMvB wordt opgemerkt dat er gewerkt wordt aan een wetsvoorstel ter uitvoering van de sanctiebepaling van verordening 2024/573 inzake F-gassen.

Het gaat daarbij om de artikelen 31 Verordening 2024/573 en 27 Verordening 2024/590. Daarin wordt aan Lid-Staten het regelen van sanctiebevoegdheden voorgeschreven waarover de ILT nog niet beschikt, en dat is onder meer een bestuurlijke boete.

Wijziging Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Stb. 2025, 168)

Met de Wet onverplichte tegemoetkoming onterechte afwijzing buitengerechtelijke schuldregeling (Stb. 2025, 168) (kamerstuknummer 36675) wordt een wettelijke grondslag gegeven aan het tegemoetkomingsbeleid voor burgers van wie door de belastingontvanger in de periode 2012 tot en met maart 2021 het verzoek om een minnelijke schuldsanering natuurlijke personen (MNSP) werd afgewezen, omdat sprake is geweest van een belasting- of toeslagenschuld boven een bepaald normbedrag, een kwalificatie opzet of grove schuld (hierna: O/GS-kwalificatie) of een fraude-indicatie of een registratie in de Fraude Signalering Voorziening (FSV). In de memorie van toelichting schrijft de regering: "Achteraf bezien is het onjuist geweest dat saneringsvoorstellen enkel op één van die gronden (geautomatiseerd) zijn afgewezen. Deze afwijzingen zijn derhalve onterecht geweest en zijn daarmee zogenoemde onterechte afwijzingen. Dit had nooit mogen gebeuren. Voor deze kwetsbare burgers is de mogelijkheid tot het realiseren van een schuldenvrije start onterecht en onnodig aanzienlijk beperkt" (p. 3-4). Ik vermeld deze wetswijziging in deze nieuwsbrief, omdat met deze wetswijziging de bevoegdheid van de Dienst Toeslagen wordt geregeld (artikel 31ter Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen) om het op de datum van inwerkingtreding van de Wet onverplichte tegemoetkoming onterechte afwijzing buitengerechtelijke schuldregeling nog niet betaalde bedrag van een met de terugvordering van een toeslag samenhangende bestuurlijke boete kwijt te schelden.

Verbetering van de efficiëntie van de clearingmarkten in de Unie (EMIR 3-verordening en EMIR 3-richtlijn) (Stb. 2025,187)

Op 24 december 2024 is Verordening 2024/2987 voor wat betreft maatregelen ter beperking van buitensporige blootstellingen aan centrale tegenpartijen uit derde landen en ter verbetering van de efficiëntie van de clearingmarkten in de Unie in werking getreden. Met deze verordening werden Verordening 648/2012 betreffende otc-derivaten, centrale tegenpartijen en transactieregisters (European Market Infrastructure Regulation (EMIR 2), Verordening (EU) nr. 1095/2010 tot oprichting van een Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Autoriteit voor effecten en markten) (de ESMA-verordening), Verordening 575/2013 betreffende prudentiële vereisten voor kredietinstellingen (verordening kapitaalvereisten) en Verordening 2017/1131inzake geldmarktfondsen gewijzigd. Op dezelfde dag als de verordening werd richtlijn 2024/2994 wat betreft de behandeling van het concentratierisico dat voortvloeit uit blootstellingen aan centrale tegenpartijen en het risico van tegenpartijen bij centraal geclearde derivatentransacties gepubliceerd. Deze richtlijn wijzigt Richtlijn 2009/65 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende bepaalde instellingen voor collectieve belegging in effecten (icbe's), Richtlijn 2013/36 betreffende toegang tot het bedrijf van kredietinstellingen en het prudentieel toezicht op kredietinstellingen kapitaalvereisten en Richtlijn 2019/2034 betreffende het prudentiële toezicht op beleggingsondernemingen.

Met het Uitvoeringsbesluit EMIR 3-verordening en EMIR 3-richtlijn (Stb. 2025,187) worden verordening 2024/2987 en richtlijn 2024/2994 geïmplementeerd. Met deze AMvB worden het Besluit EU-verordeningen Wftaangepast evenals het Besluit Gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft. Voor het boeterecht is van belang dat de tabel onder 2 van Bijlage 5 van het Besluit EU-verordeningen Wft is aangepast met het toevoegen van de nieuwe en gewijzigde bepalingen van verordening 648/2012 waarvoor een bestuurlijke boete kan worden opgelegd.

Kredietsservicर्स en kredietkopers (Stb. 2025, 192 en Stb. 2025,193)

Met de Implementatiewet richtlijn kredietsservicर्स en kredietkopers (Stb. 2025,193; kamerstuknummer 36664) en het Implementatiebesluit richtlijn kredietsservicर्स en kredietkopers wordt Richtlijn 2021/2167 inzake kredietsservicर्स en kredietkopers geïmplementeerd. De Wet of het financieel toezicht is nu weer een aantal bepalingen rijker, waarmee het verrichten van een kredietsservicingactiviteit en het servicen van een niet-renderende kredietovereenkomst wordt gereguleerd met als normadressaten kredietkopers, kredietsservicर्स en kredietsservicingaanbieders. Zie onder meer artikel 1:77p, 2:64a e.v., 2:121f, 4:81a e.v. Wft. Overtreding van een aantal van deze bepalingen is in de bijlage behorend bij de dwangsombevoegdheid (artikel 1:79 Wft) en die behorend bij de boetebevoegdheid (1:80 Wft) opgenomen. Overtreding van deze nieuwe voorschriften is dus beboetbaar, en met de wijziging van (artikel 10 van) het Besluit bestuurlijke boetes financiële sector met het Implementatiebesluit richtlijn kredietsservicर्स en kredietkopers is vastgelegd in welke boetecategorie de nieuwe beboetbare feiten vallen.

Boeterecht - wetsvoorstellen

Wet zeggenschap lichaamsmateriaal (35844) en de European Health Data Space (EDHS)-verordening

Het wetsvoorstel regelt dat de Inspectie gezondheidszorg en jeugd met het toezicht is belast (artikel 29), en introduceert niet alleen nieuwe strafbare feiten (overtredingen: artikel 30), maar naast een herstelsanctiebevoegdheid (artikel 31) ook een boetebevoegdheid (maximum van de vierde categorie: nu nog € 25.750). Het wetsvoorstel is overigens al een tijdje on hold gezet op verzoek van de minister van VWS d.d. 23 februari 2023 omdat een tweede nota van wijziging noodzakelijk wordt geacht, onder meer om het wetsvoorstel aan te passen aan de eisen van de European Health Data Space (EHDS) verordening. Op 7 april 2025 zond de minister een brief aan de Eerste Kamer over de stand van de zaken rondom de implementatie van deze verordening (kamerstukken I 2024-2025, 27 529 A en 36 121). Daarin overigens geen informatie over het lot van de Wet zeggenschap lichaamsmateriaal, maar wel de mededeling dat de implementatie van de verordening in enkele tranches een lang traject zal zijn. Onderdeel van dat traject zijn het (bij wet) aanwijzen van een Autoriteit Digitale Gezondheid (ADG), een (onafhankelijke) Health Data Access Body (HDAB) en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd als Markttoezichtautoriteit (MTA). De HDAB gaat handhavingsbevoegdheden krijgen. De verordening (artikelen 22, 63, 64, 65 en 99) schrijft voor dat nationale regelgeving stevige bestuurlijke boetes moet regelen.

Verzamelwet gegevensbescherming (36264)

Dit wetsvoorstel is aangenomen door de Tweede Kamer en nu aanhangig bij de Eerste Kamer. Het voorziet onder meer in de bevoegdheid van de Autoriteit Persoonsgegevens toe aan de Uitvoeringswet Algemene Verordening Gegevensbescherming om sanctiebesluiten openbaar te maken (artikel 21b UAVG). Ook wordt de AP verplicht om voorafgaand aan de vaststelling van beleidsregels over de uitoefening van haar handhavingsbevoegdheden belanghebbende partijen te raadplegen en hun inbreng in de motivering mee te nemen (artikel 14, zevende lid, UAVG).

Wet toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten (36446) (gew.VvW)(NnavV)

Ook dit wetsvoorstel is aangenomen door de Tweede Kamer en aanhangig bij de Eerste. Het voorziet in wijziging van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs. Volgens de regering is het wetsvoorstel onderdeel van een breed pakket aan maatregelen om de positie van arbeidsmigranten te versterken. Het voorziet onder meer in een toelatingsstelsel voor bedrijven die personeel uitlenen. Ook worden er nieuwe regels uitgevaardigd, zoals regels over het aanbieden van gecertificeerde huisvesting (artikel 12b), de zorgplicht van uitleners voor juiste registratie in de basisregistratie personen in de vorm van een bevorderings-, vergewis en (mogelijke) meldplicht (artikel 12ba) en de financiële zekerheidsstelling (artikel 12p). Er wordt wijziging aangebracht in de regeling van beboetbare feiten in artikel 16, en er wordt een dwangsombevoegdheid toegevoegd (artikel 22a). Uit de parlementaire geschiedenis komt naar voren dat intensieve handhaving noodzakelijk is om misstanden aan te pakken, en dat de capaciteit van de Arbeidsinspectie daartoe substantieel zal worden uitgebreid.

Wijzigingswet accountancysector (kamerstuknummer 36484)

Volgens de regering staat de kwaliteit van wettelijke accountantscontroles onder druk. Op 1 juli 2028 was de Wet aanvullende maatregelen accountantsorganisaties (Stb. 2018, 139 (kamerstuknummer 34677) en Stb. 2018, 408 (kamerstuknummer 34859) al in werking getreden om die kwaliteit te verbeteren. Met dit wetsvoorstel wordt een aantal aanbevelingen opgevolgd van de Commissie toekomst accountancysector (het rapport Vertrouwen op controle, zie onder meer kamerstukken II 2019/2020, 33 977, nr. 28). Met het wetsvoorstel worden een dwangsombevoegdheid en een boetebevoegdheid toegevoegd aan de Wet op het accountantsberoep en wordt de boetebevoegdheid van artikel 54 Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta) uitgebreid, evenals het bereik van het toezicht door de AFM (in de Wet op het accountantsberoep worden de bepalingen uit onder meer hoofdstuk 5 (toezicht en handhaving) van de Wet toezicht accountantsorganisaties van

overeenkomstige toepassing verklaard (voorgesteld artikel 57a Wet op het accountantsberoep).

Wet actualisering lichaamsmateriaalwetgeving (36516)

Dit wetsvoorstel is aangenomen door de Tweede Kamer en nu aanhangig bij de Eerste Kamer. Het voorziet in wijziging van de Wet veiligheid en kwaliteit lichaamsmateriaal, de Wet op de orgaandonatie, de Wet op de economische delicten, de Wet op de lijkbezorging en de Embryowet. Aan de boetebevoegdheid in de Wet veiligheid en kwaliteit lichaamsmateriaal (artikel 20a) wordt een nieuw beboetbaar feit toegevoegd, te weten de overtreding van de (nieuwe) aanwijzing uit artikel 21a. Het is opvallend dat niet de gelegenheid is aangegrepen om het boetemaximum in lijn te brengen met het huidige wetgevingsbeleid om dat maximum (€ 900.000) vorm te geven met een verwijzing naar de geldboetecategorieën in het strafrecht, en wellicht zelfs met een relatief aan de omzet gerelateerd boetemaximum.

Wet verbetering beschikbaarheid jeugdzorg (kamerstuknummer 36546)

Dit wetsvoorstel is aangenomen door de Tweede Kamer en nu aanhangig bij de Eerste Kamer. Met het wetsvoorstel worden aan de Wet marktordening gezondheidszorg bestuurlijke handhavingsbevoegdheden aan de NZA gegeven die bij overtreding van regels (uit de Jeugdwet) door jeugdhulpverleners of een gecertificeerde instelling kunnen worden gebruikt. Het gaat daarbij om een aanwijzingsbevoegdheid (artikel 78h), een dwangsombevoegdheid (artikel 82 en 84c) en een boetebevoegdheid (artikel 93). De hoogte van deze bestuurlijke boete bedraagt maximaal € 500.000. Opmerkelijk is dat deze wijze van het formuleren van een boetemaximum niet in overeenstemming is met de aanwijzingen voor de regelgeving (het moet een verwijzing naar een geldboetecategorie uit artikel 23 Sr zijn). In de memorie van toelichting wordt geschreven: "De hoogte van de bestuurlijke boete is afhankelijk van de omzet van de overtreder, met een maximum van € 500.000. Hiermee is aangesloten bij de maxima in de artikelen 85, 86 en 90 tot en met 92 Wmg."

(kamerstukken II 2023-2024, 36 546, nr. 3, p. 63) en "Aansluiting bij de boetecategorieën van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht zou tot een maximum van (per 1 januari 2022) € 900.000 leiden, wat in vergelijking met de maxima in eerdergenoemde artikelen te hoog wordt geacht" (kamerstukken II 2023-2024, 36 546, nr. 3, p. 137). Inmiddels bedraagt dit maximum van de zesde categorie uit artikel 23 Sr overigens € 1.030.000,-.

Archiefwet (kamerstuknummer 35968 (verslag EK))

Dit wetsvoorstel is aangenomen door de Tweede Kamer en nu aanhangig bij de Eerste Kamer. Met het wetsvoorstel wordt handhaving door de centrale overheid voorgesteld, waarin de bevoegde minister de bevoegdheid krijgt om een aanwijzing te geven, een herstelsanctie als deze aanwijzing niet wordt opgevolgd en de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen van op dit moment nog maximaal € 103.000 (vijfde categorie). Dat lijkt op doorpakken, maar: "Onze Minister maakt van de bevoegdheid tot het geven van een aanwijzing, het opleggen van een last onder bestuursdwang of bestuurlijke boete geen gebruik dan na overleg met het betreffende overheidsorgaan." (voorgesteld artikel 10.3, zesde lid).

Wet regels vervolgfuncties bewindspersonen (36549)

Dit wetsvoorstel is aangenomen door de Tweede Kamer en in behandeling bij de Eerste. Bij de behandeling van dit wetsvoorstel speelde onder meer de inbreng in de consultatieronde een rol van Transparency International Nederland (TI-NL) en Open State Foundation (OSF). Deze organisaties stelde een zelfstandige autoriteit voor om toezicht te houden en te handhaven met sancties tijdens de afkoelperiode. Dat is de periode van twee jaar na het ontslag van een bewindspersoon waarbinnen deze aan bepaalde beperkingen is gebonden zoals die voor het aanvaarden van een nieuwe betrekking of het hebben van zakelijk contact met ambtenaren van zijn voormalig ministerie (het gaat om kort gezegd: een adviesverplichting over een nieuwe betrekking,

een lobbyverbod en een draaideurverbod). Er is in de parlementaire geschiedenis van dit wetsvoorstel mede als gevolg van de inbreng van TI-NL enige aandacht besteed aan de vraag of een sanctiemechanisme zou moeten worden geregeld, waaronder bijvoorbeeld een bestuurlijke boete. In zowel de memorie van toelichting (nr. 3, p. 10, 28-29 en 31) als de Nota naar aanleiding van het Verslag (nr. 6, p. 3-4, 16-17) geeft de regering aan niets te voelen voor een sanctiemechanisme. De regering schreef: "Het installeren van een dergelijke autoriteit met vergaande handhavings- en sanctiebevoegdheden leidt daarenboven tot een omvangrijke bureaucratie. Een dergelijke autoriteit moet worden ondersteund en dient over activiteiten en interventies ook zelf weer verantwoording af te leggen. Handhaving en sanctionering veronderstelt waarheidsvinding, hoor- en wederhoor en een beroeps- en bezwaarmogelijkheid. Een dergelijke autoriteit acht de regering niet proportioneel" (nr. 3, p.). De regering kon hierbij wijzen op een voorlichting van de Raad van State over het sanctioneren van een gedragscode voor bewindspersonen in relatie tot de ministeriële verantwoordelijkheid (kamerstukken II 2022/23, 28 844, nr. 251). De Afdeling advisering schreef daar dat "een permanente autoriteit moeilijk inpasbaar is in het Nederlandse parlementaire stelsel waarvoor – daargelaten de noodzaak en wenselijkheid ervan – in elk geval grondwetswijziging is vereist. Dat geldt te meer voor een autoriteit die bewindspersonen sancties (zoals bijvoorbeeld een bestuurlijke boete) kan opleggen. De Afdeling wijst erop dat deze meest vergaande variant in strijd is met de Grondwet, omdat deze ook in juridische zin de autonomie van het parlement doorkruist om over een bewindspersoon een oordeel te vellen."

Wet collectieve warmte (kamerstuknummer 36576)

Dit omvangrijke wetsvoorstel is aangenomen door de Tweede Kamer en in behandeling bij de Eerste Kamer. Indien dit wetsvoorstel wordt aangenomen en in werking treedt wordt de Warmtewet ingetrokken. De ACM en de colleges van Burgemeester en wethouders worden aangewezen als tot handhaving bevoegde autoriteiten (artikel 10.1).

De ACM kan een bindende gedragslijn opleggen (artikel 10.2). Het college en de ACM kunnen een last onder dwangsom (artikel 10.3) en een bestuurlijke boete opleggen (artikel 10.4). Beide bestuursorganen beschikken over de bevoegdheid om een hoge bestuurlijke boete op te leggen met als maximum de zesde categorie of 10% van de omzet (naast boetes van de zesde categorie of 1% van de omzet). Bij recidive verdubbelt het maximum bij de meeste van deze bestuurlijke boetes. Ik denk dat dit de hoogste bestuurlijke boetebevoegdheid is die tot op heden aan de gemeentebesturen is gegeven.

Participatiewet in balans (36582)

Dit belangrijke wetsvoorstel is inmiddels aangenomen door de Tweede Kamer. Op 27 juni 2025 werd de Nota naar aanleiding van het verslag (NnavV) aan de Eerste Kamer uitgebracht en op 3 juli 2025 vroeg de regering (alsnog) om spoedige behandeling om zeker te stellen dat een aantal maatregelen al op 1 januari 2026 in werking zouden kunnen treden (kamerstukken I 2024-2025, 36 582, E).

Het wetsvoorstel is voor het boeterecht van belang omdat de mogelijkheid om van het opleggen van een bestuurlijke boete af te zien wordt verruimd. Het bevoegde orgaan kan na inwerkingtreding afzien van het opleggen van een bestuurlijke boete indien daarvoor dringende redenen aanwezig zijn en de nadelige gevolgen van het opleggen van een boete voor de persoon aan wie een boete wordt opgelegd onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Deze tekst is na het amendement Ceder (kamerstukken II 2024-2025, 36 582, nr. 25) opgenomen en beoogt CRvB 18 april 2024, [ECLI:NL:CRVB:2024:726](#) te codificeren, een uitspraak na de conclusie van raadsheer AG R. de Bock van 11 november 2023, [ECLI:NL:CRVB:2023:2086](#). Er wordt in de nota naar aanleiding van het verslag aan de Eerste Kamer al verwezen naar het voorstel van Wet handhaving sociale zekerheid dat ook in deze nieuwsbrief wordt besproken.

Wijziging van de Wet vrachtwagenheffing (kamerstuknummer 36626)(Gew.VvW)

Met dit wetsvoorstel wordt de herziening van richtlijn 1999/62 betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtvoertuigen geïmplementeerd. Het is aangenomen door de Tweede Kamer en in behandeling bij de Eerste Kamer. Met het wetsvoorstel wordt de omschrijving van de beboetbare feiten in artikel 13 van die wet gewijzigd. Het boetemaximum blijft op de tweede categorie staan (tot 1 januari 2026 € 5.150) (artikel 16).

Wijziging Schepenwet (kamerstuknummer 36647)

Met dit voorstel van (Rijks)wet worden onder meer de strafrechtelijke geldboetes aangepast die sinds 1998 niet meer zijn geactualiseerd of geïndexeerd. Met het wetsvoorstel worden de maxima met de geldboetecategorieën aangeduid die in het Wetboek van Strafrecht van de verschillende landen van het Koninkrijk zijn geregeld. Dat betekent dat deze maxima voortaan ook geïndexeerd kunnen worden. Ook wordt de bestuurlijke boete geïntroduceerd met als maxima de derde of de vierde categorie (artikel 59). In Nederland is dat tot 1 januari 2026: € 10.300 of € 25.750.

Wet terugdringen schoolverzuim (36663)

Indien het hoofd van een school of instelling de Leerplichtwet 1969 niet naleeft, kan de Minister dat hoofd een bestuurlijke boete opleggen (artikel 27). Het gaat om een bestuurlijke boete van maximaal € 1.000 per overtreding met een maximum van € 100.000 per schooljaar. Met dit wetsvoorstel worden voorschriften over de verzuimregistratie geregeld die volgens de regering met die bevoegdheid kan worden gehandhaafd (kamerstukken II 2024-2025, 36 663, nr. 3, p. 41).

Wet integrale bedrijfsvoering zorg- en jeugdhulpaanbieders (Wibz) (36686)

Met dit wetsvoorstel beoogt de regering om een integrale bedrijfsvoering te borgen als belangrijke voorwaarde voor het bieden van goede, toegankelijke en betaalbare zorg en jeugdhulp. Het wetsvoorstel beoogt de risico's op een

bedrijfsvoering gericht op louter persoonlijk financieel gewin zoveel als mogelijk te beperken en niet-integere aanbieders beter te weren. Het wetsvoorstel bevat hiertoe verplichtingen voor aanbieders om een integere bedrijfsvoering te waarborgen, om te voorkomen dat persoonlijke financiële belangen boven de maatschappelijke belangen in de zorg en jeugdhulp worden gesteld. Ook wordt beoogd om het externe toezicht op een integere bedrijfsvoering door de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) te versterken. Zowel de NZa (op grond van de gewijzigde Wet marktordening gezondheidszorg) als de IGJ (op grond van de Jeugdwet en de Wet toetreding zorgaanbieders) zijn belast met bestuursrechtelijke handhaving en hebben daartoe onder meer de beschikking over de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen.

Uitvoeringswet dataverordening (kamerstuknummer 36733)

Met dit wetsvoorstel wordt verordening 2023/2854 betreffende geharmoniseerde regels inzake eerlijke toegang tot en eerlijk gebruik van data uitgevoerd. Als bevoegde autoriteit worden de ACM en de AP aangewezen. De ACM krijgt naast een bestuursdwang (en dwangsom)bevoegdheid onder meer een stevige boetebevoegdheid (met een maximum van de zesde categorie of indien dat meer is, 10% van de jaaromzet van de overtreder in het voorgaande boekjaar in de Europese Unie. De AP krijgt naast een bestuursdwang (en dwangsom)bevoegdheid de boetebevoegdheid met een maximum dat wordt omschreven met een verwijzing naar artikel 40, vierde lid, van de verordening, dat op zijn beurt weer verwijst naar de AVG (20 miljoen euro of 4% van de totale wereldwijde jaaromzet in het voorgaande boekjaar). In de memorie van toelichting wordt tamelijk uitvoerig de werking van het ne bis in idem-beginsel toegelicht (p. 33 e.v.).

Wijziging van de Wet medische hulpmiddelen in verband met de uitvoering van Verordening (EU) 2024/1860 betreffende de verplichting tot informeren in geval van onderbreking of stopzetting van de levering (36759)

Met dit wetsvoorstel wordt verordening 2024/1860

uitgevoerd waarmee verordening 2017/745 betreffende medische hulpmiddelen (MDR) en verordening 2017/746 betreffende medische hulpmiddelen voor in-vitrodiagnostiek (IVDR) wordt gewijzigd. Met deze verordening wordt beoogd (mogelijke) tekorten aan medische hulpmiddelen in de Europese Unie te voorkomen en om de uitrol van elektronische systemen van de Europese databank voor medische hulpmiddelen (hierna: Eudamed) te vergemakkelijken. Eén van voorgestelde wijzigingen van de Wet medische hulpmiddelen is het regelen van de verplichting van fabrikanten om te informeren in geval van een onderbreking of stopzetting van de levering van bepaalde hulpmiddelen. In artikel 14 van die wet was al een stevige boetebevoegdheid opgenomen (van de zesde categorie of 10% van de omzet van de onderneming en de vijfde categorie). Onder verwijzing naar de memorie van toelichting bij artikel 14 Wmh (kamerstukken II 2018-2019, 35 043, nr. 3, p. 16-17) kiest de regering ervoor om de nieuwe beboetbare feiten onder te brengen bij de vijfde categorie (kamerstukken II 2024-2025, 36959, nr. 3, p 6).

Cyberbeveiligingswet (36764)

Met dit wetsvoorstel wordt richtlijn 2022/2555 betreffende maatregelen voor een hoog gezamenlijk niveau van cyberbeveiliging in de Unie geïmplementeerd. Het doel van de wet wordt als volgt omschreven in artikel 2: “Deze wet is, met het oog op het in stand houden van kritieke maatschappelijke of economisch belangrijke functies of activiteiten, gericht op het verhogen van de cyberbeveiliging door regels te stellen ten aanzien van:

- a. het beheersen van risico’s voor de beveiliging van netwerk- en informatiesystemen;
- b. het voorkomen van incidenten;
- c. het beperken van gevolgen van incidenten; en
- d. het verkrijgen en verstrekken van informatie over incidenten, bijna-incidenten, cyberdreigingen en kwetsbaarheden.

In de wet is onder andere een stevige set met bepalingen over handhaving opgenomen, waaronder een bepaling waarin een grote lijst van

de bij de toepassing van het evenredigheidsbeginsel mee te nemen factoren en omstandigheden worden gespecificeerd (voorgesteld artikel 69). Een aantal handhavingsbevoegdheden zijn de bindende aanwijzing (artikel 74), de last onder bestuursdwang (en dus ook de last onder dwangsom)(artikel) 75 en de bestuurlijke boete die (o.a. voor niet naleving van de medewerkingsplicht (artikel 5:20 Awb) kan worden opgelegd aan een essentiële entiteit. Het maximum van de bestuurlijke boete bedraagt € 10.000.000,- of 2% van de totale wereldwijde jaaromzet, of € 1.000.000 (voorgesteld artikel 80).

Wet weerbaarheid kritieke entiteiten (36765)

Dit wetsvoorstel werd ingediend samen met het hier voor genoemde voorstel Cyberbeveiligingswet. Het wetsvoorstel dient ter implementatie van richtlijn 2022/2557 betreffende de weerbaarheid van kritieke entiteiten. Het doel van de wet is omschreven in artikel 2: “Deze wet is, met het oog op het in stand houden van vitale maatschappelijke functies en economische activiteiten, gericht op het versterken van de weerbaarheid van kritieke entiteiten en het vermogen van die entiteiten om essentiële diensten te verlenen.” In artikel 6 wordt de bevoegdheid geregeld om deze kritieke entiteiten aan te wijzen. De bevoegde autoriteit kan aan zo’n entiteit bindende aanwijzingen geven (voorgesteld artikel 38), een last onder bestuursdwang (en dus ook een last onder dwangsom) (voorgesteld artikel 39) opleggen of een bestuurlijke boete van maximaal € 10.000.000,- of 2% van de totale wereldwijde jaaromzet, of € 1.000.000 (voorgesteld artikel 40).

Wijziging Wet milieubeheer en Wet op de accijns ter implementatie van richtlijn 2023/2413 (wijzigingsrichtlijn hernieuwbare energie) (36766)

De volledige naam van het wetsvoorstel is “Wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet op de accijns in verband met de implementatie van Richtlijn (EU) 2023/2413 van het Europees Parlement en de Raad van 18 oktober 2023 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2018/2001, verordening (EU) 2018/1999 en Richtlijn 98/70/EG wat de bevordering van energie uit hernieuwbare bronnen betreft, en tot intrekking van Richtlijn (EU) 2015/652 an de Raad.”

Om richtlijn [2023/2413](#) te implementeren wordt de Wet milieubeheer aangevuld met een heel pak nieuwe begripsomschrijvingen en voorschriften. Deze wijziging leidt ook tot wijziging van de opsomming van beboetbare feiten in artikel 18.16s Wm en het boetemaximum wordt aangepast: zesde categorie of, indien dat meer is, 10% van de omzet van de onderneming.

Wet inroepbevoegdheid ACM (36774)

Dit is een initiatiefwetsvoorstel waarmee wordt beoogd om aan de Mededingingswet de mogelijkheid voor de ACM toe te voegen om in te grijpen indien er naar haar oordeel aanleiding bestaat om aan te nemen 'dat een concentratie de daadwerkelijke mededinging op de Nederlandse markt of een deel daarvan op significante wijze zou kunnen belemmeren, met name als het resultaat van het in het leven roepen of versterken van een economische machtspositie.' Er wordt voorgesteld om het niet naleven van verplichtingen rond deze inroepbevoegdheid van de ACM beboetbaar te stellen.

Wet verbetermaatregelen toeslagen (36779)

Met dit wetsvoorstel wordt een aantal maatregelen voorgesteld om knelpunten op te lossen die zijn voortgekomen uit signalen die door de toeslagministeries werden ontvangen uit de praktijk. Eén van de maatregelen heeft betrekking op het boetebeleid. De wettelijke bevoegdheid voor de Dienst Toeslagen om verzuimboetes op te leggen bij verzuimen van burgers vervalst. Dat betekent dat burgers die een fout maken binnen de toeslagen zonder dat sprake is van opzet of grove schuld niet langer kunnen worden beboet. De verzuimboete blijft wel bestaan voor partijen zoals kinderopvangorganisaties. Daarnaast vervalst de bevoegdheid van de Dienst Toeslagen om vergrijpboetes openbaar te maken die zijn opgelegd voor vergrijpen begaan tijdens beroeps- of bedrijfsmatig verleende bijstand (kamerstukken II 2024-2025, 36 779, [nr. 3](#), p. 3, 15 e.v.). Van belang is dat uitdrukkelijk afstemming wordt gezocht met het eveneens in deze nieuwsbrief boeterecht gesignaleerde wetsvoorstel Wet handhaving sociale zekerheid.

De regering schrijft: "Hoewel dit handhavingskader als zodanig niet geldt voor de toeslagen, omdat de toeslagen wetssystematisch geen onderdeel uitmaken van de sociale zekerheid, beoogt het kabinet wel om dezelfde uitgangspunten van passend en evenredig handhaven met oog voor de menselijke maat, zoals die gelden voor het handhavingsbeleid in de sociale zekerheid, toe te passen in het toeslagenstelsel." (kamerstukken II 2024-2025, 36 779, [nr. 3](#), p. 20 e.v.)

Wet invoering meld- en vergewisplicht arbeidsongevallen voor uitleners (36781)

Met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om de Arbeidsomstandighedenwet aan te vullen met de verplichting van de werkgever aan wie een werknemer ter beschikking is gesteld om een arbeidsongeval dat op die werknemer betrekking heeft aan degene te melden die de werknemer ter beschikking heeft gesteld (artikel 9), en een vergewisplicht van degene die een werknemer ter beschikking heeft gesteld en die zo'n melding ontvangt (artikel 23a). Niet naleving van deze verplichtingen wordt aan de beboetbare feiten in artikel 33 toegevoegd.

Wet implementatie EU-richtlijn gegevensuitwisseling cryptoactiva (36782)

Met dit wetsvoorstel wordt richtlijn 2023/2226 geïmplementeerd waarmee richtlijn Richtlijn 2011/16/EU betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen werd gewijzigd. Daartoe wordt de Wet op de internationale bijstandsverlening bij de heffing van belastingen aangepast, evenals de Algemene wet inzake rijksbelastingen. Er wordt niet alleen voorgesteld om in de laatstgenoemde wet een nieuwe vergrijpboete op te nemen (67fa Awr) voor rapporterende platformexploitant of de rapporterende aanbieder van cryptoactivadiensten (met als boetemaximum de zesde categorie: nu nog € 1.030.000), maar ook bij de toepassing van artikel 68 en 69 Awr uit te gaan van een hoger boetemaximum (te weten de zesde categorie) indien door deze partijen de inlichtingenplicht op grond van de WIB niet wordt nageleefd.

Wet handhaving sociale zekerheid (36785)

Dit is een omvangrijk wetsvoorstel waarin een groot aantal wetten op het terrein van de sociale zekerheid op de schop wordt genomen. Het wetsvoorstel komt voort uit een gewijzigde visie op handhaving van misbruik van uitkeringen: als mensen een fout maken, moeten zij met vertrouwen benaderd worden in plaats van met een sanctie. Er wordt daarmee teruggekomen op harde wetgeving zoals met name de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (Fraudewet) (Stb. 2012,462 en kamerstuknummer 33207) en Wijziging van de socialezekerheidswetten in verband met de regeling van de bestuurlijke boete (Stb. 2016,318 en kamerstuknummer 34396). In dit rijtje hoort wat mij betreft de Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid (Wet BMTI)(Stb. 1996,248 en kamerstukken 23909 ook al thuis.

Met het wetsvoorstel worden de bepalingen drastisch herzien waarin de boetebevoegdheid is geregeld voor bevoegde bestuursorganen in het socialezekerheidsrecht. Het gaat dan om

herschreven artikelen 17a Algemene kinderbijslagwet, 39 Algemene Nabestaandenwet, 17c Algemene Ouderdomswet, 18a en 47g Participatiewet, 6b Remigratiewet, 14a Toeslagenwet, 27a Werkloosheidswet, 3.16 Wet arbeid en zorg (jo. 45a Ziektewet), 48 Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen, 2:69 en 3:40 Wet Arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten, 20a Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen, 20a Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers, 21 Wet Inkomensvoorziening oudere werklozen, 29a Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, 91 Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen, 45a Ziektewet. Na inwerkingtreding is de wetgever terecht daadwerkelijk teruggekomen van het uit misplaatste politieke flinkheid geboren snoeiharde sanctieregime in het sociale zekerheidsrecht uit het verleden.

Wet op de politieke partijen (36742) en de Nederlandse autoriteit politieke partijen (Napp)

Met dit wetsvoorstel wordt volgens de regering de positie van politieke partijen versterkt en worden bestaande en nieuwe regels in één overkoepelende wet gebundeld. Ook wil de regering met dit voorstel de parlementaire democratie en de weerbaarheid van politieke partijen versterken. Daarbij staat transparantie centraal. Het gaat bij dit wetsvoorstel volgens de regering om een 'delicate evenwichtsoefening.' Voor het boeterecht is interessant dat er naast een dwangsombevoegdheid een bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete geïntroduceerd die kan worden opgelegd door de Nederlandse autoriteit politieke partijen. Het maximum van deze boete is de vijfde categorie (tot 1 januari 2026 € 103.000).

Cursussen en lezingen

Libertas verzorgt regelmatig cursussen en lezingen over het boeterecht (en over handhaving van het omgevingsrecht en actualiteiten rechtspraak bestuursrecht).

Jurisprudentie bestuursrecht 2025 voor de AvdR -
29 september 2025

Bestuurlijke boete voor de AvdR - 29 september
2025

Actualiteitencollege Jurisprudentie Handhaving
en omgevingsrecht
(3 opleidingspunten) voor het IBR
14 april 2026



LIBERTAS

Heeft u vragen of wilt u een afspraak maken,
bijvoorbeeld om eens kennis te maken met Libertas?
Neem dan graag contact op:

Libertas Advocaten:

Parklaan 46
3016 BC Rotterdam

T: +31 (0)10 - 268 17 58

M: info@libertasadvocaten.com

