

Handhaving van bestuursrecht

NTB 2026/55

1. Algemeen
2. Toezicht en opsporing
3. Sanctionering
 - 3.1 Algemene bepalingen handhaving
 - 3.2 Bestuursdwang
 - 3.3 Last onder dwangsom
 - 3.4 Preventieve handhaving
 - 3.5 Bestuurlijke boete
 - 3.6 Overige sancties, waaronder intrekking begunstigende beschikking*
4. Beginselplicht tot handhaven en gedogen
5. Invordering/executie
6. Bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving

**In de met een (*) gemerkte (sub)paragraaf hebben zich onvoldoende ontwikkelingen voorgedaan. Deze paragraaf komt daarom in onderstaande kroniek niet aan de orde. De kroniek beslaat de periode van 1 september 2025 t/m 31 december 2025.*

1. Algemeen

Ten tijde van het schrijven van deze kroniek is het coalitieakkoord 'Aan de slag. Bouwen aan een beter Nederland' van D66, CDA en VVD net verschenen. Uit het akkoord kan worden afgeleid dat de coalitie onder meer aandacht heeft voor 'online' veiligheid en het stroomlijnen dan wel vereenvoudigen van wet- en regelgeving. De toezichthouders worden in dit verband genoemd. Zo stelt de coalitie dat er strenger toezicht komt op grote onlineplatforms en bepaalde (strafbare) content binnen een uur na een bevel van de toezichthouder moet worden verwijderd. Daarnaast worden toezichthouders gevraagd om voorstellen te doen voor vereenvoudiging van regelgeving en om (Europese) regels niet strenger dan nodig te interpreteren. Onder het kopje 'Een sterke democratie' wordt opgemerkt dat het samenspel tussen macht en tegenmacht wordt verbeterd door ervoor te zorgen dat toezichthouders en inspecties over adequate middelen en bevoegdheden beschikken.²

Conclusie over positie derde-belanghebbende bij (weigeren) bestuurlijke boete

Op 10 december 2025 verscheen de conclusie van staatsraad advocaat-generaal Widdershoven over de positie van derden bij het opleggen van een bestuurlijke boete, of juist de weigering

van het bestuursorgaan om dat te doen.³ Widdershoven neemt de stelling in dat derden (alleen) als belanghebbende kwalificeren bij een bestuurlijke boete, of de weigering een boete op te leggen, als zij: (i) een handnavingsverzoek hebben ingediend; en (ii) voldoen aan de eisen die op grond van artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) aan belanghebbenden worden gesteld. Widdershoven wijst in dit verband onder meer op de wetsgeschiedenis. Daaruit blijkt dat de wetgever weliswaar van oordeel is dat derden in de regel niet kunnen worden aangemerkt als belanghebbende bij het al dan niet opleggen van een bestuurlijke boete, maar dat is dan omdat deze derden veelal niet worden getroffen in een eigen, persoonlijk belang en onvoldoende causaal verband bestaat tussen het besluit en de aantasting van het belang. Oftewel, derden voldoen vaak niet aan de eisen van het belanghebbendebegrip van artikel 1:2 Awb. De wetgever lijkt niet principieel van oordeel te zijn dat derden niet als belanghebbende bij het besluit tot het opleggen van een bestuurlijke boete of de weigering daarvan mogen kwalificeren, bijvoorbeeld omdat een boetebesluit een bestraffende aard kent en (daarom) een zaak tussen het bestuursorgaan en de overtreder zou zijn. Widdershoven wijst ook op zijn analyse van de rechtspraak, waar eveneens uit volgt dat bestuursrechters niet zozeer de (bestraffende) aard van het boetebesluit meewegen bij de beoordeling of een derde kwalificeert als belanghebbende bij (de weigering van) een boetebesluit, maar of de derde voldoet aan de reguliere criteria voor het zijn van belanghebbende.

Hoewel Widdershoven onderkent dat het op zichzelf mogelijk is om derden die geen handnavingsverzoek hebben ingediend, aan te merken als belanghebbende bij een boetebesluit dat ambtshalve of op verzoek van een andere derde is genomen, is hij om meerdere redenen geen voorstander van deze lijn.

Tot slot bespreekt Widdershoven in zijn conclusie enkele procedurele gevolgen en (mogelijke) complicaties, mocht de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) de lijn die hij voorstaat overnemen. Bijvoorbeeld het vragen van een zienswijze aan de derde als het bestuursorgaan voornemens is het verzoek om een bestuurlijke boete op te leggen, af te wijzen (art. 4:7 Awb), of het ter inzage leggen van de op de zaak betrekking hebbende stukken in de bezwaarfase (art. 7:4 Awb).

Publicaties

Kranenborg en Geursen gaan in hun preadvies voor de Nederlandse Vereniging voor Wetgeving in op de aansluiting tussen Europese en nationale toezichtsmechanismen.⁴ Zij bespreken een aantal EU-instrumenten dat recentelijk op het terrein van digitalisering is aangenomen en de daarmee gepaard gaande toezichts- en handnavingsmechanismen,

1 Mr. M.L. (Marije) Batting, mr. C. (Carola) de Rond en mr. K. (Katrien) Winterink zijn advocaat te Den Haag en werkzaam bij Pels Rijcken & Droogleevers Fortuijn. M. (Marije) van Mannekes is daar werkzaam als professional support lawyer. Bij een aantal van de in deze kroniek besproken uitspraken hebben de hiervoor genoemde advocaten opgetreden als advocaat van het bestuursorgaan. Met dank aan Ingrid Hasker voor haar hulp bij het maken van deze kroniek.

2 Coalitieakkoord 'Aan de slag. Bouwen aan een beter Nederland', 30 januari 2026.

3 ABRvS 10 december 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5985.

4 H.R. Kranenborg & W.W. Geursen, 'Europees en Nederlands toezicht op digitalisering', Preadvies Nederlandse Vereniging voor Wetgeving 2025.

en hoe de Nederlandse wetgever dit inpast in het bestaande Nederlandse toezichts- en handhavingskader. De auteurs voorzien dat het kader waarbinnen het toezicht op digitalisering plaatsvindt, complexer wordt. Zij bevelen daarom onder meer aan dat wordt nagedacht over de vereenvoudiging en verbetering van Europese en nationale samenwerkingsverbanden.

Verder wijzen wij op het artikel van Albers⁵ over de beginselplicht tot handhaving en evenredigheid in het licht van de uitspraak van de Afdeling van 5 maart 2025⁶ en het artikel van Maas en Kampschuur over cameratoezicht op basis van de Gemeentewet.⁷ Stijnen heeft een bijdrage geschreven over het recht op rechtsbijstand bij bestuurlijke boetes⁸ en Van Asperen de Boer en Zoutendijk over het verschoningsrecht in de bestuursrechtelijke praktijk, vanuit het perspectief van de toezichthouder.⁹ Tot slot wijzen wij op de kritische beschouwing van Winter e.a. over het wetsvoorstel Kaderwet rijksinspecties.¹⁰ Overigens is de planning dat het wetsvoorstel in februari in de ministerraad wordt behandeld en daarna voor advies naar de Afdeling advisering van de Raad van State gaat.¹¹

2. Toezicht en opsporing

Inzet bevoegdheden

Is de bevoegdheid van een toezichthouder op grond van artikel 5:18 en 5:19 Awb om, kort gezegd, zaken dan wel vervoermiddelen te onderzoeken, beperkt tot 'zoekend rondkijken' of mag de toezichthouder de zaak dan wel het vervoermiddel ook doorzoeken? Een arrest van de strafkamer van de Hoge Raad gaat in op deze vraag.¹² De Hoge Raad boog zich over de inzet van de bevoegdheid in artikel 23 van de Wet op de economische delicten (hierna: WED), op grond waarvan opsporingsambtenaren vervoermiddelen (lid 1) en vervoermiddelen op hun lading (lid 2) mogen onderzoeken. Een opsporingsambtenaar had de bodemplaat van de kofferbak van een auto opgetild, waarna drugs waren aangetroffen. De verdediging bepleitte dat artikel 23 WED geen bevoegdheid verleent tot onderzoekshandelingen die verder gaan dan 'zoekend rondkijken' en dat deze bepaling daarom geen grondslag biedt voor het optillen van de bodemplaat. Hierbij werd gewezen op het onderscheid tussen 'zoekend rondkijken'

en doorzoeken, zoals dat wordt gemaakt in relatie tot de bevoegdheden voor (in het bijzonder) de inbeslagneming van voorwerpen.

De Hoge Raad overweegt dat uit de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 23 WED volgt dat de wetgever de in deze bepaling opgenomen bevoegdheid heeft willen harmoniseren met de regeling over die bevoegdheden in Titel 5.2 van de Awb. De Hoge Raad vervolgt dat uit de wetsgeschiedenis van de Awb volgt dat de wetgever niet heeft beoogd de reikwijdte van de bevoegdheden tot het doen van onderzoek te normeren aan de hand van het onderscheid tussen zoekend rondkijken en doorzoeken. De bevoegdheden van artikel 5:18 en 5:19 Awb betreffen zelfstandige bevoegdheden om onderzoek te verrichten aan zaken dan wel vervoermiddelen en hun lading die – al dan niet na betreding van een plaats op grond van artikel 5:15 Awb – worden aangetroffen. Dat onderzoek vindt plaats met het oog op de vervulling van de betreffende taak van de toezichthouder en strekt, gelet op artikel 5:13 Awb, niet verder dan voor de vervulling van die taak nodig is. In relatie tot de bevoegdheid van artikel 23 WED geldt, in lijn hiermee, dat het in die bepaling genoemde onderzoek aan vervoermiddelen en hun lading moet plaatsvinden in het belang van de opsporing met het oog op de naleving van de in die bepaling genoemde voorschriften en dat dit onderzoek niet verder strekt dan voor de vervulling van die taak nodig is. Met inachtneming van deze begrenzing hoeft de uitvoering van dat onderzoek zich niet te beperken tot uitsluitend 'zoekend rondkijken'.

Kortom, de opvatting dat de bevoegdheden in artikel 5:18 en 5:19 Awb dan wel artikel 23 WED nooit mogen worden aangewend voor het doorzoeken van zaken dan wel vervoermiddelen, is onjuist. Wel zal doorzoeken pas rechtmatig zijn als kan worden onderbouwd dat dit redelijkerwijs noodzakelijk was voor het toezicht op de naleving van de voorschriften ten aanzien waarvan de toezichthouder bevoegd is en niet verder strekte dan nodig.

Dat bevoegdheden niet onbegrensd kunnen worden ingezet, zien wij terug in een arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) van 8 januari 2026.¹³ Hierin oordeelt het EHRM dat het vorderen van bankafschriften door de Italiaanse fiscus een inbreuk vormt op het recht op privéleven als bedoeld in artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM). Dergelijke inbreuken zijn alleen toegestaan indien zij berusten op een voldoende precieze wettelijke grondslag, een legitiem doel dienen en noodzakelijk zijn voor een democratische samenleving. Ook moet sprake zijn van adequate en effectieve waarborgen tegen willekeur en misbruik. Het EHRM oordeelt dat in de betreffende zaak niet aan deze voorwaarden wordt voldaan. De wettelijke grondslag van de fiscus, die op zichzelf dus wel bestaat, is volgens het EHRM onvoldoende begrensd en onvoldoende voorzienbaar. In dat verband overweegt het EHRM dat de

5 C.L.G.F.H. Albers, 'Beginselplicht en evenredigheid: eindelijk klare wijn?', *Gst.* 2025/93.

6 ABRvS 5 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:678.

7 Y.Y. Maas & A.C. Kampschuur, 'Cameratoezicht op basis van de Gemeentewet: over de verhouding tussen de vereisten en de rechtspraktijk', *NTB* 2025/409.

8 R. Stijnen, 'Schuivende panelen: het recht op rechtsbijstand bij bestuurlijke boetes', *Jbplus* 2025/14.

9 C.M.I. van Asperen de Boer & T.W. Zoutendijk, 'Verschoningsrecht: strafrechtelijke waarborgen versus de bestuursrechtelijke praktijk', *TVSO* 2025/6.

10 H.B. Winter, P. de Winter, F. de Vries & J. de Ridder, 'Onafhankelijkheid van de rijksinspecties in het voorstel Kaderwet rijksinspecties - Een stap achteruit', *TvT* 2025/4.

11 Zie www.rijksinspecties.nl/onderwerpen/w/wet-op-de-rijksinspecties.

12 HR 14 oktober 2025, ECLI:NL:HR:2025:1511.

13 EHRM 8 januari 2026, 40607/19 en 34583/20, ECLI:CE:ECHR:2026:0108JUD004060719 (*Ferrieri en Bonassa/Italië*).

inzet van de bevoegdheden weliswaar nader wordt gereguleerd in circulaire, maar die circulaire zijn niet-bindend. De bevoegdheid kan zeer ruim worden ingezet. Ook is geen sprake van effectieve rechterlijke of onafhankelijke toetsing, waardoor onvoldoende bescherming bestaat tegen willekeur of misbruik.

Digitale werkwijze en rechten van de verdediging

Vanwege de toenemende digitalisering van de samenleving wordt het toezicht in veel sectoren steeds meer gebaseerd op digitale gegevens. Sommige toezichthouders hanteren een werkwijze waarin wordt beschreven hoe in het kader van toezicht wordt omgegaan met digitale gegevens. De Nederlandsche Bank (hierna: DNB) en Stichting Autoriteit Financiële Markten (hierna: AFM) hebben recent ieder hun digitale werkwijze aangepast.¹⁴ De wijzigingen dan wel aanscherpingen betreffen met name onderdelen die zien op de omgang met verschoningsgerechtigd materiaal, als een toezichthouder bijvoorbeeld voor een onderzoek een e-mailbox wil kopiëren en doorzoeken.

Bewijs

Aan rapporten van bevindingen of boeterapporten komt in de regel een sterke bewijskracht toe. Dat geldt zeker indien het rapport op ambtseid is opgemaakt en feiten beschrijft die de toezichthouder zelf heeft waargenomen.¹⁵ Tegelijk mag geen onduidelijkheid ontstaan over de opsteller van het boeterapport, in het bijzonder als de hoedanigheid of expertise van de opsteller relevant is. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: het CBB) overweegt in een uitspraak van 1 oktober 2025¹⁶ dat een boeterapport dat door de minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (hierna: LNVN) is gebruikt voor het beboeten van een pluimveehouderij, is ondertekend door "Toezichthouder met nummer [nummer]". De minister heeft desgevraagd ter zitting niet kunnen aangegeven wie het rapport heeft opgesteld. Om die reden kan het CBB er niet van uitgaan dat het rapport daadwerkelijk door een dierenarts is opgesteld en is het rapport volgens het CBB niet toereikend als bewijs voor de gestelde overtreding (een overtreding van art. 2.53 Besluit houders van dieren; het niet-nemen van passende maatregelen ter verbetering van het dierenwelzijn). Het CBB vernietigt de uitspraak van de rechtbank Rotterdam, die geen aanleiding had om te twijfelen aan de bevindingen in het rapport, en herroept de boete. Overigens is onduidelijk of de hoedanigheid van de opsteller van het rapport in beroep ook al een discussiepunt was.

Dat het CBB bewijsmateriaal niet altijd zo streng toetst, volgt uit een uitspraak van 18 november 2025. Hierin overweegt het CBB dat beelden van een undercover medewerker van een slachthuis mochten worden gebruikt voor het vaststellen van overtredingen door het slachthuis en uiteindelijk het schorsen van de slachthuiserkenning. Daarbij weegt

het CBB mee dat in het dossier ook relazen van bevindingen zijn opgenomen die toezichthoudende dierenartsen hebben opgesteld op basis van de beelden en het schorsingsbesluit mede is gebaseerd op andere overtredingen die worden onderbouwd door twee veterinaire verklaringen.¹⁷

3. Sanctionering

3.1 Algemene bepalingen handhaving

Overtrederbegrip

De afgelopen kronieken zijn wij uitvoerig ingegaan op rechtspraak waarin de nieuwe lijn van de Afdeling ten aanzien van het functioneel ouderschap¹⁸ centraal stond. Inmiddels is deze lijn in de rechtspraak redelijk uitgekristalliseerd en ziet de rechtspraak vooral op de vraag hoe deze lijn in een concreet geval uitpakt. Wij zullen in deze kroniek daarom enkel stilstaan bij twee in het oog springende uitspraken van de Afdeling van 24 december 2025¹⁹ omtrent het functioneel ouderschap. Deze uitspraken hebben beide betrekking op de toerekenbaarheid van de nadelige gevolgen van het blussen van een brand. Voor de '31 mei 2023-uitspraken' heeft de Afdeling herhaaldelijk overwogen dat een bedrijf waar brand is ontstaan als overtreder van milieuregelgeving kon worden aangemerkt indien door het blussen van die brand schadelijke stoffen in het milieu terecht waren gekomen, omdat de overtreding aan het bedrijf kon worden toegerekend.²⁰ In de uitspraken van 24 december 2025 komt de Afdeling na het toepassen van de criteria voor functioneel ouderschap van rechtspersonen²¹ tot het oordeel dat de nadelige gevolgen voor het milieu van brandbestrijding door de brandweer niet kunnen worden toegerekend aan het bedrijf waar de brand is ontstaan. Zowel in de uitspraak over de vermeende schending van de zorgplicht uit artikel 13 Wet bodembescherming vanwege de bij TenneT door de brandweer verrichte bluswerkzaamheden met PFAS-houdend blusschuim, als in de uitspraak over een kunststofbedrijf in Marum dat artikel 6.2 Waterwet zou hebben overtreden vanwege plastic van gesmolten kunststof pallets dat als gevolg van het blussen van de brand terecht kwam in een aangrenzende zwetsloot, oordeelt de Afdeling dat de door de brandweer verrichte bluswerkzaamheden niet hebben plaatsgevonden dan wel zijn verricht in de sfeer van de rechtspersoon. Beide bedrijven konden dus niet als overtreder worden aangemerkt.

Besluitbegrip

Er wordt dikwijls getwist over de vraag of een brief van een bestuursorgaan kwalificeert als een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb. In een uitspraak van

14 Werkwijze DNB inzien en kopiëren van digitale gegevens, *Stcrt.* 2025, 43234 en Werkwijze AFM inzien en kopiëren van digitale gegevens, *Stcrt.* 2025, 43284.

15 Zie bijv. CBB 24 september 2024, ECLI:NL:CBB:2024:655, r.o. 5.2.

16 CBB 1 oktober 2025, ECLI:NL:CBB:2025:564.

17 CBB 18 november 2025, ECLI:NL:CBB:2025:608.

18 Zoals uiteengezet in ABRvS 31 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2067 en ABRvS 31 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2071.

19 ABRvS 24 december 2025, ECLI:NL:RVS:2025:6370 (*TenneT*) en ABRvS 24 december 2025, ECLI:NL:RVS:2025:6374 (*Kunststofbedrijf Marum*).

20 Zie bijv. ABRvS 15 oktober 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BF8999 en ABRvS 22 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:102.

21 Zoals uiteengezet in ABRvS 31 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2067, r.o. 7.4 en 7.5.

16 december 2025²² oordeelt het CBB dat een brief waarin de tenuitvoerlegging van een last onder bestuursdwang wordt aangekondigd, geen besluit is in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb. De brief brengt immers geen wijziging aan in de publiekrechtelijke rechtspositie van de geadresseerde. Ditzelfde geldt volgens het CBB voor de toepassing van de bestuursdwang in de praktijk. Het bezwaar tegen de aankondigingsbrief en de feitelijke toepassing van bestuursdwang is dan ook niet-ontvankelijk.

In een eveneens op 16 december 2025 gewezen uitspraak²³ oordeelt het CBB wederom dat een brief en mededelingen niet kwalificeren als een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb. Het ging hier om een brief waarin de minister de overtreder informeerde dat het voorstel om de overtredingen in onderling overleg te beëindigen, wordt ingetrokken. Dit omdat de overtreder ruim vier maanden na het gesprek nog niet had voldaan aan de voorwaarden van dat voorstel. Deze mededeling is feitelijk van aard. Door de brief verandert de rechtspositie van de overtreder in publiekrechtelijke zin niet. Hetzelfde geldt voor wat er tijdens een tweetal gesprekken door medewerkers van de NVWA is gezegd in het kader van het komen tot een oplossing. De overtreder kon dan ook geen bezwaar maken tegen de brief en de mededelingen.

In een uitspraak van 8 oktober 2025²⁴ buigt de Afdeling zich over de vraag of het aan het college gerichte verzoek om handhavend op te treden tegen het verkeer dat onbevoegd gebruikmaakt van een gedeelte van een weg, een aanvraag is in de zin van artikel 1:3, derde lid, van de Awb. In tegenstelling tot de rechtbank oordeelt de Afdeling van niet. Het verzoek om handhaving van het verkeersbesluit, inhoudende een geslotenverklaring voor alle motorvoertuigen met uitzondering van bestemmingsverkeer, komt er volgens de Afdeling op neer dat controles zouden moeten worden verricht. Dit zijn naar het oordeel van de Afdeling feitelijke handelingen. Daarnaast gaat het hier niet om een verzoek om op te treden tegen een concrete overtreding van een wettelijk voorschrift door het opleggen van een bestuurlijke sanctie. Evenmin gaat het om een verzoek tot het nemen van een verkeersbesluit met een verdergaande strekking dan het eerder genomen verkeersbesluit. Het niet-tijdig nemen van een beslissing op het verzoek kan dan ook niet worden gelijkgesteld met een besluit waartegen bezwaar en beroep openstaat.

Gelijkheidsbeginsel

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen,²⁵ mogen bij het handhavend optreden prioriteiten worden gesteld. Prioriteitstelling is toegestaan om in het kader van doelmatige handhaving onderscheid te maken in de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de handhavingstaak. Zo mag

prioritering inhouden dat bij bepaalde overtredingen alleen naar aanleiding van een klacht of een verzoek van een belanghebbende wordt beoordeeld of handhavend moet worden opgetreden. In een uitspraak van 12 november 2025²⁶ was de Afdeling van oordeel dat, vanwege de gedane melding, het college ervoor mocht kiezen om eerst tegen het hekwerk van de buurman van de melder op te treden en daarna tegen andere hekwerken in de buurt. Het is volgens het college immers niet mogelijk om tegen alle gelijke gevallen tegelijkertijd op te treden. Het gelijkheidsbeginsel verzet zich niet tegen handhavend optreden tegen dit ene hekwerk.

In een zaak over handhaving bij illegale permanente bewoning van recreatiewoningen kwam de Afdeling tot eenzelfde oordeel.²⁷ Dat het college zich daarbij met name richt op het voorkomen en aanpakken van nieuwe gevallen maakt niet dat sprake is van willekeur.

Vertrouwensbeginsel

Een uitspraak van de Afdeling van 29 oktober 2025²⁸ laat zien dat een beroep op het vertrouwensbeginsel ook kan slagen indien er geen sprake is van een concrete toezegging maar wel van uitlatingen of gedragingen van een toezichthouder waaruit vertrouwen kan worden ontleend. In deze zaak bestond gerechtvaardigd vertrouwen dat niet-handhavend zou worden opgetreden tegen afvoerpijpen die destijds door de vorige huurder waren aangebracht op aanwijzing en met goedvinden van een gemeentelijke toezichthouder. De huidige bewoner heeft daartoe een verklaring van de voormalige huurder overgelegd. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de toezichthouder zelf niet heeft betwist dat hij toentertijd enkele malen ter plaatse is geweest en dat de afvoerpijpen overeenkomstig zijn eigen aanwijzingen zijn gemonteerd. In combinatie met het langdurig stilzitten van het college in de wetenschap dat sprake is van een overtreding – na de controle bij de oplevering was immers al duidelijk dat de afvoerpijpen anders waren aangebracht dan vergund – alsook het feit dat de overtreding gering is en negatieve impact op belangen van derden ontbreekt, maakt dat het beroep op het vertrouwensbeginsel hier slaagt en van handhaving moet worden afgezien.

Waar het bij een beroep op het vertrouwensbeginsel doorgaans gaat om mondelinge toezeggingen, was het in een zaak die leidde tot een uitspraak op 1 oktober 2025²⁹ juist de omgevingsvergunning die vermeldde dat geen woningvormingsvergunning nodig was. Een wijziging zou niet leiden tot een toename van het aantal woningen en een aanvraag voor een woningvormingsvergunning op grond van de Huisvestingsverordening was dan ook niet zinvol, zo stond expliciet benoemd. Volgens de Afdeling mocht de bewoonster

22 CBB 16 december 2025, ECLI:NL:CBB:2025:661.

23 CBB 16 december 2025, ECLI:NL:CBB:2025:662.

24 ABRvS 8 oktober 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4803.

25 Zie bijv. ABRvS 4 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1982.

26 ABRvS 12 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5478.

27 ABRvS 19 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5624.

28 ABRvS 29 oktober 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5198.

29 ABRvS 1 oktober 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4646.

daarvan uitgaan. Van de bewoonster mag niet meer deskundigheid verwacht worden dan van het college zelf.

In een uitspraak van het CBB van 16 september 2025³⁰ slaagt het beroep op het vertrouwensbeginsel niet. In de zaak die aan deze uitspraak ten grondslag ligt, heeft de Minister van LNV een maatschap een tweetal boetes opgelegd omdat het melkveebedrijf de gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen en de fosfaatgebruiksnorm had overschreden. Naar aanleiding van de op de zitting bij de rechtbank door de maatschap aangevoerde omstandigheden heeft de minister aangegeven bereid te zijn om met de maatschap te overleggen en te kijken of er aanleiding zou kunnen zijn om de opgelegde boetes te matigen. De maatschap stelt zich op het standpunt dat de minister toen de indruk heeft gewekt dat voor matiging, gelet op de bijzondere omstandigheden, ruimte was. Het CBB oordeelt dat de maatschap er vanwege de bereidwilligheid van de minister om te overleggen, niet gerechtvaardigd op kon vertrouwen dat de minister de boetes ook daadwerkelijk zou matigen. De matiging was immers afhankelijk van verdere toelichting en van een garantie op matiging was geen sprake. Het beroep op het vertrouwensbeginsel naar aanleiding van het in stand blijven van de boetes, slaagt dan ook niet.

3.2 Bestuursdwang

Zeer spoedeisende bestuursdwang

Artikel 5.31, tweede lid, van de Awb biedt het bevoegd gezag de mogelijkheid om in zeer spoedeisende situaties onmiddellijk met bestuursdwang op te treden voordat een schriftelijke beslissing tot toepassing van bestuursdwang is genomen. Er is niet snel sprake van een zeer spoedeisende situatie. Vaak kan bestuursdwang worden toegepast met een zeer korte begunstigingstermijn.

In een uitspraak van 17 december 2025³¹ oordeelt de Afdeling dat het college terecht zeer spoedeisende bestuursdwang heeft toegepast door een strandpaviljoen onmiddellijk te sluiten, ondanks dat het college deze zeer spoedeisende bestuursdwang pas vijf dagen na de controle van het paviljoen door de toezichthouder had toegepast. Toen de toezichthouder het paviljoen op 30 juni 2022 controleerde en constateerde dat de constructie van het paviljoen in zeer slechte staat verkeerde, heeft de exploitant het paviljoen gesloten gehouden voor publiek. De spoed ontstond toen de exploitant op 4 juli 2022 verklaarde dat hij het paviljoen weer zou gaan openen. Omdat de ernstige constructieve gebreken ongewijzigd waren, ging het college ervan uit dat er een reëel en acuut gevaar voor de veiligheid van mogelijke bezoekers bestond. De Afdeling heeft geoordeeld dat het college zich onder deze omstandigheden op het standpunt mocht stellen dat op 5 juli 2022 de situatie zo spoedeisend was dat onmiddellijk handelen was vereist en dat een besluit niet kon worden afgewacht. Het college heeft daarom op 5 juli

2022 tot onmiddellijke sluiting van het strandpaviljoen kunnen besluiten met toepassing van artikel 5:31, tweede lid, van de Awb.

3.3 Last onder dwangsom

Hoogte dwangsom

In een zaak die leidde tot een uitspraak van de Afdeling van 12 november 2025³² voerde de overtreder aan dat de dwangsom van € 10.000 onredelijk hoog was vastgesteld. Daar ging de Afdeling niet in mee. De kosten van zijn (niet geringe) aanbouw bedroegen tussen de € 6.000 en € 7.000. De rechtbank heeft daarom mogen oordelen dat het vastgestelde dwangsombedrag in redelijke verhouding staat tot de zwaarte van het (met het welstandsexces) geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsom. Dat andere gemeenten in andere gevallen lagere bedragen hanteren, maakt niet dat de dwangsom in deze zaak te hoog was.

3.4 Preventieve handhaving

Preventieve handhaving betekent dat het bevoegd gezag al handhavend optreedt voordat er daadwerkelijk een overtreding is begaan. Preventieve handhaving kan alleen worden toegepast als zich een gevaar voordoet van een overtreding van een concreet bij of krachtens de wet gesteld voorschrift die met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid zal plaatsvinden. Een enkel vermoeden van een overtreding is niet voldoende.

In een uitspraak van 10 december 2025³³ oordeelt de Afdeling dat de burgemeester terecht een preventieve last onder dwangsom heeft opgelegd aan de eigenaar van een perceel vanwege de klaarblijkelijke dreiging dat zonder vergunning een grootschalig, meerdaags, illegaal evenement zou gaan plaatsvinden waarbij bedrijfsmatig alcohol zou worden geschonken. Op het perceel was een grote tent geplaatst met apparatuur en aggregaten, in de omgeving van het perceel stond een zendmast die geschikt was voor het verzenden van geluidsgolven en er waren uitnodigingen voor het evenement verzonden. Dat deze constatering van toezichthouders of de politie niet op schrift waren gesteld, is niet relevant, nu deze feitelijke situatie zoals ook was omschreven in de preventieve last niet is betwist. Verder oordeelt de Afdeling dat de burgemeester de preventieve last onder dwangsom terecht aan de eigenaar van het perceel waar het evenement zou plaatsvinden heeft opgelegd, omdat het evenement op haar perceel zou gaan plaatsvinden en zij daarover de beschikkingsmacht had. Tot slot is de Afdeling van oordeel dat de korte begunstigingstermijn van 22 uur noodzakelijk was om de overtreding te voorkomen en dat de last uitvoerbaar was.

30 CBB 16 september 2025, ECLI:NL:CBB:2025:465.

31 ABRvS 17 december 2025, ECLI:NL:RVS:2025:6124.

32 ABRvS 12 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5494.

33 ABRvS 10 december 2025, ECLI:NL:RVS:2025:6003.

3.5 Bestuurlijke boete

De afgelopen kroniekperiode is weer een aantal interessante uitspraken verschenen over de bevoegdheid tot boeteoplegging en de hoogte van de boete.

Cumulatie van boetes

Een cumulatie van boetes voor overtredingen die zijn terug te voeren op één feitelijke handeling of nalatigheid betekent niet per definitie dat de boete onevenredig is.³⁴ De hoogte van de boete moet wel worden afgestemd op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Daarbij moet rekening worden gehouden met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd. Daarbij kan de mate van samenhang van overtredingen een relevante factor zijn om de boete te matigen.³⁵ Bijzonderheid in een procedure bij de Afdeling was dat volgens ongeschreven beleid bij cumulatie niet werd gematigd, vanuit de gedachte dat niet alle overtredingen, maar alleen een selectie daarvan werd beboet.³⁶ Het ging hier om overtredingen van het Arbeidsomstandighedenbesluit door op onjuiste wijze asbestwerkzaamheden uit te voeren. Daarbij is al snel sprake van een cumulatie van overtredingen volgens uit één feitelijke handeling. Het enkel beboeten van een selectie van overtredingen werd uit oogpunt van efficiëntie gedaan, zodat niet alle overtredingen in een boeterapport hoefden te worden uitgewerkt en vastgesteld. Het totaal aan overtredingen speelde echter wel een rol in de keuze om niet te matigen. De Afdeling is van oordeel dat een dergelijk ongeschreven beleid niet inzichtelijk maakt hoe tot een proportionele beboeting wordt gekomen en ook niet uniform en voorspelbaar is. Een overtreder moet maar aannemen dat er wegens cumulatie een vorm van matiging heeft plaatsgevonden, door andere, niet in een boeterapport vastgestelde overtredingen niet te beboeten. Het is dan niet inzichtelijk in hoeverre er acht is geslagen op de samenhang van overtredingen en of er, gelet op het geheel van omstandigheden in het individuele geval, reden is voor matiging en in welke omvang. De Afdeling heeft begrip voor de wens van een uniforme werkwijze in gevallen waarin veel overtredingen voortvloeien uit één bron en voor het effectief inzetten van de schaarse handavingscapaciteit in het licht van de hoeveelheid overtredingen die begaan kan worden bij het onbedoeld verwijderen van asbest door een niet-gecertificeerd bedrijf. Het uitgangspunt dat een boete voor maximaal zeven overtredingen steeds evenredig is omdat er ongetwijfeld meer overtredingen zijn begaan waarvoor evenwel geen boete is opgelegd, is echter onzuiver. Dit leidt tot matiging van de boete.

Boeteverhogende omstandigheden

Het is niet vereist om op voorhand een limitatieve lijst van boeteverhogende bijzondere omstandigheden op te stellen. Dat oordeelt de Afdeling in een uitspraak van 26 november

2025.³⁷ Dat is niet alleen praktisch onmogelijk, maar ook is van belang dat de toezichthouder in een nieuwsbrief al kenbaar had gemaakt specifiek te gaan letten op bepaalde omstandigheden. Daarom mocht de toezichthouder deze omstandigheden bij het bepalen van de hoogte van de boete betrekken.

Matiging vanwege draagkracht

Het Boetebeleid Meststoffenwet blijft een terugkerend onderwerp in de rechtspraak. Het gaat hierbij om wettelijk gefixeerde boetes. Artikel 5:46, derde lid, van de Awb voorziet in de mogelijkheid tot het opleggen van een lagere boete, indien een overtreder aannemelijk maakt dat de opgelegde boete wegens bijzondere omstandigheden te hoog is. Financiële draagkracht kan een dergelijke bijzonderheid vormen. In het Boetebeleid Meststoffenwet wordt onder onevenredige gevolgen in verband met de financiële draagkracht verstaan dat de overtreder failliet gaat of dreigt te gaan, dan wel dat door de betaling van de boete en onder normale bedrijfsomstandigheden, door vermindering van het bedrijfsresultaat, de betalingscapaciteit zo ver daalt dat het inkomen onder bijstandsniveau komt. Een bestuurlijke boete wordt in beginsel niet gematigd op basis van draagkracht als de waarde van het vermogen, het inkomen en de overwaarde op de woning, de overwaarde op de bedrijfspand(en) en de overwaarde op de grond hoger zijn dan de boete. Van dat laatste was in een procedure bij het CBB sprake. De waarde van het eigen vermogen was hoger dan de boete. Dat de betaling van de boete gevolgen heeft (gehad) voor de bedrijfsvoering en dat investeringen moeten (moesten) worden uitgesteld, doet niet af aan de vaststelling dat geen sprake is van verminderde draagkracht. De maatschap heeft ook niet gesteld dat een faillissement dreigt als zij de boete moet betalen. Onder die omstandigheden is de opgelegde boete niet onevenredig.³⁸

Matiging vanwege sneeuwbal effect

In voornoemde procedure stelde de maatschap ook dat gematigd moest worden vanwege het sneeuwbal effect van de overtreding. Naast de bestuurlijke boete was sprake van de intrekking van de derogatie en de daaraan gekoppelde uitsluiting voor toepassing van derogatie in een later jaar. Tegen dat besluit waren geen rechtsmiddelen aangewend. Het CBB overweegt dat de gestelde financiële gevolgen van de intrekking losstaan van de boete en daarom op zichzelf geen rol behoren te spelen bij de beoordeling van de evenredigheid van de boete. Ook dit levert daarom op zichzelf geen omstandigheid op die maakt dat de boete onevenredig zou zijn.³⁹

Beperkt economisch voordeel

Een beperkt economisch voordeel bij overtreding van de Meststoffenwet vormt geen aanleiding voor matiging. Daarbij is van belang dat het hier gaat om wettelijk gefixeerde boetes. Alleen omstandigheden waarmee de wetgever niet reeds rekening heeft gehouden, kunnen bij de

34 Zie ook ABRvS 6 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:960.

35 Zie ook ABRvS 6 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3362.

36 ABRvS 17 december 2025, ECLI:NL:RVS:2025:6149.

37 ABRvS 26 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5728.

38 CBB 18 november 2025, ECLI:NL:CBB:2025:607, r.o. 4.9.

39 CBB 18 november 2025, ECLI:NL:CBB:2025:607, r.o. 4.6.

vaststelling van de forfaitaire boetebedragen een rol spelen bij de vraag of de boete in het concrete geval evenredig is.⁴⁰ Dat de boete hoger is dan het daadwerkelijk genoten economisch voordeel, is de bedoeling van de wetgever geweest.⁴¹

Verminderde verwijtbaarheid

In een procedure waarin een boete was opgelegd wegens het zonder huisvestingsvergunning in gebruik geven van een woning, oordeelt de Afdeling dat sprake was van bijzondere omstandigheden in de zin van artikel 5:46, derde lid, van de Awb, die aanleiding gaven voor matiging.⁴² Hier ging het om de bijzondere omstandigheid van verminderde verwijtbaarheid omdat de overtreder psychisch kwetsbaar was. Ook was van belang dat hij een hulpbehoevend gezin dat geen onderkomen had, zonder financieel gewin had geholpen. Een matiging van de boete met 75% acht de Afdeling in deze omstandigheden passend en geboden.

Onvoldoende differentiatie bij wettelijk gefixeerde boetes

Indien in een wettelijk gefixeerd boetestelsel niet of nauwelijks wordt gedifferentieerd op basis van feiten en omstandigheden die voor de evenredigheid van het boetebedrag van belang kunnen zijn, kan eerder de noodzaak bestaan om in een concreet geval van dit boetestelsel af te wijken.⁴³ Als het bestuursorgaan nalaat om een volgens dit boetestelsel opgelegd boetebedrag te verlagen ingeval dat bedrag wegens specifieke feiten en omstandigheden onevenredig hoog is, dan zal de rechter deze boete, indien deze wordt bestreden, matigen. In procedures over bestuurlijke boetes gebaseerd op het Alcoholbesluit komt de Afdeling tot het oordeel dat dit niet voorziet in voldoende differentiatie, zodat het bestuursorgaan aanleiding had moeten zien de evenredigheid van de boete nader te beoordelen.⁴⁴

Aanvang redelijke termijn

In punitieve zaken geldt het uitgangspunt dat de redelijke termijn voor een procedure in drie instanties (bezwaar, beroep en hoger beroep) in beginsel is overschreden als die procedure in haar geheel langer dan vier jaar in beslag heeft genomen. De termijn vangt aan op het moment waarop een handeling is verricht waaraan de betrokkene in redelijkheid de verwachting kan ontlelen dat hem een bestuurlijke boete wordt opgelegd. Het enkele 'Bestuurlijke boete aangezegd: ja' in het NVWA-rapport is onvoldoende om ervan uit te gaan dat die handeling is verricht, omdat dit niet blijkt uit het verhoor van [naam 2] of andere stukken.⁴⁵ Ook de mededeling van de toezichthouder bij het verhoor dat de bevindingen zullen worden gerapporteerd aan RVO en dat een boete kan worden opgelegd, is nog niet zo'n handeling.⁴⁶ Het

voornemen tot boeteoplegging wordt tot uitgangspunt genomen voor de aanvang van de redelijke termijn.

4. Beginselplicht tot handhaven en gedogen

In deze kroniekperiode zijn meerdere uitspraken gedaan in zaken waarin onder verwijzing naar een brief of concept instructiemaatregelen over permanente bewoning van recreatiewoningen van de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening wordt gesteld dat handhavend optreden tegen illegale permanente bewoning van vakantiewoningen moet worden uitgesteld of onevenredig is, vanwege bijzondere omstandigheden die maken dat van handhavend optreden af moet worden gezien.

In de zaak die heeft geleid tot een uitspraak van de Afdeling van 24 december 2025⁴⁷ wijst de permanente bewoner van de vakantiewoning in zijn verzoek om de begunstigings-termijn te verlengen op de brief van de minister van 19 december 2024 aan de colleges van burgemeester en wethouders. In die brief worden de colleges van burgemeester en wethouders gevraagd niet-handhavend op te treden tegen permanente bewoning van recreatiewoningen, totdat het juridische kader gereed is waarin de gemeenten worden geïnstrueerd bestaand gebruik van een recreatiewoning voor permanente bewoning toe te staan, onder bepaalde voorwaarden. De Afdeling geeft aan het verzoek zo te begrijpen dat de bewoner de Afdeling verzoekt om een voorlopige voorziening te treffen. De Afdeling ziet in de oproep van de minister geen aanleiding voor het treffen van een voorlopige voorziening omdat het enkel aannemen van de motie niet heeft geleid tot gewijzigde wetgeving en onzeker is of, en zo ja, wanneer en in welke modaliteit tot dergelijke wetgeving door regering en parlement zal worden besloten.

In een andere zaak ontleent een permanente bewoner van een vakantiewoning concreet zicht op legalisatie aan een amendement van de gemeenteraad van Baarle-Nassau van 8 juli 2020 en het concept van de 'Instructiemaatregel permanente bewoning recreatiewoningen' dat op 27 mei 2025 door de minister is gepubliceerd. Daarin staat de verplichting van gemeenten om permanente bewoning van recreatiewoningen gedurende een periode van tien jaar te gedogen. Volgens de bewoner moet de vaststelling van deze maatregel worden afgewacht, voordat het college tot handhaving kan overgaan. De Afdeling is van oordeel dat het amendement van de gemeenteraad niet maakt dat er concreet zicht op legalisatie is. Uit dit amendement volgt niet dat er op het moment van het opleggen van de last onder bestuursdwang of het nemen van het besluit op bezwaar sprake was van een op handen zijnde inwerkingtreding van gewijzigde regelgeving over permanente bewoning van recreatiewoningen. De omstandigheid dat de minister op 27 mei 2025 een ontwerp van de 'Instructiemaatregel permanente bewoning recreatiewoningen' heeft voorbereid, leidt niet tot een ander oordeel. Dat ontwerp van 27 mei 2025 stamt van een latere

40 Zie ook Cbb 3 september 2024, ECLI:NL:CBB:2024:612.

41 Cbb 2 december 2025, ECLI:NL:CBB:2025:637.

42 ABRvS 24 december 2025, ECLI:NL:RVS:2025:6336.

43 Zie bijv. ABRvS 2 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2849.

44 ABRvS 24 september 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4531 en ABRvS 24 september 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4531.

45 Cbb 16 september 2025, ECLI:NL:CBB:2025:473.

46 Cbb 16 september 2025, ECLI:NL:CBB:2025:460.

47 ABRvS 24 december 2025, ECLI:NL:RVS:2025:6373.

datum dan het opleggen van de last onder bestuursdwang of het nemen van het besluit op bezwaar. Het college kon en hoefde daarmee in de besluitvorming dus geen rekening te houden, aldus de Afdeling.⁴⁸

5. Invordering/executie

Aan invordering van bestuursdwangkosten of verbeurde dwangsommen komt een groot gewicht toe. Adequate handhaving vraagt immers dat opgelegde sancties ook daadwerkelijk worden geëffectueerd. Alleen in bijzondere omstandigheden kan geheel of gedeeltelijk van invordering worden afgezien. Een beroep van een overtreder op een bijzondere omstandigheid wordt niet vaak gehonoreerd; de lat ligt hoog. Toch zijn er de afgelopen kroniekperiode meerdere uitspraken gedaan waarin een beroep op een bijzondere omstandigheid slaagt. De Afdeling overweegt in een uitspraak van 17 december 2025 dat de beperkte draagkracht en hoge leeftijd van de overtreder in dit geval een bijzondere omstandigheid vormen, die rechtvaardigen dat gedeeltelijk van invordering wordt afgezien.⁴⁹ Het CBb overweegt in een uitspraak van 16 september 2025 dat de Autoriteit Consument & Markt (hierna: ACM) niet een volledige dwangsom van € 89.000 kan invorderen, maar slechts een bedrag van € 26.900.⁵⁰ Dit omdat volgens het CBb, kort samengevat, de ACM in het controletraject niet de zorgvuldigheid heeft betracht die van haar onder de gegeven omstandigheden mocht worden verwacht. Aannemelijk is dat appellante aan de last zou hebben voldaan, althans resterende overtredingen ongedaan zou hebben gemaakt, als hij hierover door de ACM was geïnformeerd. Dat heeft de ACM niet gedaan, ondanks dat appellante contact had opgenomen met de ACM.

Verjaring, stuiting en andere invorderingstechnicalities

De bevoegdheid tot het invorderen van een dwangsom verjaart in beginsel door verloop van een jaar na de dag waarop zij is verbeurd (art. 5:35 lid 1 Awb). Voor het bepalen van de datum waarop de bevoegdheid tot het invorderen van een dwangsom verjaart, is dus van belang om vast te stellen wat de dag is waarop de dwangsom is verbeurd. In dat verband is ook van belang om bij een eventueel besluit tot verlenging van de begunstigingstermijn vast te stellen of dat rechtsgeldig is. Begunstigingstermijnen kunnen namelijk niet worden verlengd als de oorspronkelijke termijn reeds is verstreken.⁵¹ Ook is van belang om bij een opschorting van de begunstigingstermijn secuur vast te stellen wanneer de opschorting eindigt. Tegen deze achtergrond oordeelt de Afdeling in een uitspraak van 17 december 2025 dat de rechtbank Zeeland-West-Brabant niet heeft onderkend dat het college van B en W Loon op Zand niet meer bevoegd was tot invordering van dwangsommen ter hoogte van € 150.000 over te gaan. Kort samengevat heeft het college

de begunstigingstermijn opgeschort tot zes weken na de uitspraak van de rechtbank. De termijn eindigde daarmee op 20 mei 2019. De Afdeling volgt de rechtbank niet in haar oordeel dat de begunstigingstermijn is opgeschort tot zes weken *na verzending* van de uitspraak van de rechtbank. Op 21 mei 2019 is een verzoek tot verlenging van de termijn gedaan. De termijn was toen echter al verstreken en kon dus niet meer worden verlengd. De dwangsommen zijn daarom van rechtswege vanaf 21 mei 2019 verbeurd en waren tien weken later, op 30 juli 2019, volgelopen.

Omdat de verjaring niet is gestuit als bedoeld in artikel 4:105 en 4:106 van de Awb of is verlengd als bedoeld in artikel 4:111 van de Awb, was de bevoegdheid om in te vorderen naar het oordeel van de Afdeling ten tijde van het invorderingsbesluit van 22 december 2021 al verjaard, zodat het college niet bevoegd was om dat besluit te nemen.⁵²

6. Bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving

Hoewel de uitspraak van het EHRM van 4 april 2025 strikt genomen buiten de kroniekperiode valt, zien wij aanleiding deze uitspraak alsnog te bespreken. Niet alleen maakt het EHRM met de uitspraak een einde aan meer dan een decennium procederen,⁵³ maar ook geeft de uitspraak inzicht in de vraag of het verstrekken van strafrechtelijk verkregen telefoontapgegevens aan de toezichthouder wel of geen gerechtvaardigde inbreuk op artikel 8 van het EVRM (het recht op privéleven) vormt. De Grote Kamer van het EHRM overweegt, kort samengevat, dat artikel 39f van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (oud) een voldoende wettelijke basis biedt voor de in het strafrechtelijke onderzoek verzamelde gegevens. Dit artikel bepaalde dat onder zekere voorwaarden gegevensverstrekking door de justitiële autoriteiten aan andere overheden mogelijk was als dat noodzakelijk was in het kader van een 'zwaarwegend algemeen belang', zoals handhaving van wet- en regelgeving. Het EHRM acht deze wettelijke bepaling, ondanks dat deze ruim is geformuleerd, voldoende voorzienbaar. Daarnaast wijst het EHRM op de betrokkenheid van de rechter-commissaris, die vooraf toestemming heeft gegeven voor het tappen. Dat de toestemming van de officier van justitie voor het verstrekken van de tapgegevens aan de toenmalige Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: NMa) niet op schrift was gesteld en de in de wettelijke bepaling genoemde belangenafweging niet zichtbaar was verricht, waren weliswaar gebreken, maar die konden volgens het EHRM worden gecompenseerd in de latere procedures: een civiele procedure tegen de overdracht van de gegevens en een bestuursrechtelijke procedure tegen het handhavingsbesluit van de NMa. Het eindoordeel is daarom dat artikel 8 EVRM niet is geschonden en de telefoontaps mochten worden gebruikt als bewijs, zoals het CBb in 2015 ook oordeelde⁵⁴ – en anders dan de rechtbank Rotterdam in 2013.⁵⁵

48 ABRvS 19 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5624.

49 ABRvS 17 december 2025, ECLI:NL:RVS:2025:6165.

50 CBb 16 september 2025, ECLI:NL:CBb:2025:475.

51 ABRvS 16 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1340, r.o. 13.1.

52 ABRvS 17 december 2025, ECLI:NL:RVS:2025:6177.

53 De Rb. Rotterdam deed op 13 juni 2013 uitspraak, ECLI:NL:RBROT:2013:CA3079.

54 CBb 9 juli 2015, ECLI:NL:CBb:2015:193.

55 Rb. Rotterdam 13 juni 2013, ECLI:NL:RBROT:2013:CA3079.